

Del 6:

***Förvaltningspolitik och
förvaltningstrender***

18 Den offentliga sektorns utveckling

I de följande avsnitten kommer vi dels att på ett mycket övergripande plan beskriva den svenska förvaltningens 1900-talshistoria, med betoning på de sista decennierna. Vi kommer också att lyfta fram medborgarrollen i samhället och den pågående trenden inom förvaltningarna som kan sammanfattas som ”kundorientering”, eller något bredare service. I detta sammanhang tar vi också upp några aspekter av vad som utmärker en stat och vad som utmärker en organisation eftersom det kan bidra till att öka förståelsen av vad som sker. Därefter kommer vi att redogöra för några huvudsakliga metoder för styrning av staten inklusive viss kritik i detta hänseende. Vi kommer att nämna något om framtidens krav på ledare och chefer och vilka möjligheter den tekniska utvecklingen ger oss.

Under 1900-talet har statsförvaltningen genomgått ett antal faser. Förenklat kan man säga att det utmärkande först var rättsstaten, vilken i huvudsak administrerade rättsväsendet, försvaret och andra centrala funktioner. Ämbetsmännens trohet var i första hand riktad mot lagen och staten som sådan och inte mot de enskilda politiker som för tillfället styrde. Oavhängighet var en betydelsefull egenskap hos förvaltningen. I takt med ökade sociala ambitioner och i och med den nya regeringsformen kom i stället folkstyret att betonas. Ämbetsmännens lojalitet riktades främst mot de styrande politikerna och syftet var att genomföra deras politiska ambitioner. Slutligen, i takt med att statens finanser blivit allt sämre, har staten gått mot effektivitets- och servicestaten eller marknadsstaten. Kostnadseffektivitet betonas och det är vanligt att myndigheterna har sina främsta lojaliteter mot sina avnämare eller ”kunder”.⁸³³

Man kan också säga att den svenska staten under samma tid genomgått en utveckling från en ren sk nattväktarstat till vad som brukar beskrivas som en välfärdsstat. Den utvecklingen innebär bland annat att det offentliga, i vilket även den kommunala verksamheten ingår, har kommit att befatta sig med allt fler åtaganden i förhållande till medborgarna under denna period. Som vi ska se innebär den senaste utvecklingen dock en viss tillbakagång i expansionen i kombination med att den rena staten, alltså utan kommunerna, reducerar sina åtaganden.

Det argumenteras ofta för att staten blir alltmer komplex, och det kan också bekräftas vid ett närmare studium. Begreppet komplexitet innefattar dock olika aspekter. Man kan välja att studera statens storlek (utgifter, anställda mm), omfattningen av dess åtaganden eller myndigheternas autonomi. Här ska kort göras ett försök till att teckna utvecklingen utifrån de nämnda aspekterna under 1900-talet.

När det gäller storlek och åtaganden har staten genomgått en betydande utveckling under 1900-talet. Utvecklingen har dock inte varit jämt fördelad utan kan främst hänföras till 1960- och 1970-talen. Fram till 1980 växte staten både i storlek och när det gäller åtaganden. Därefter verkar trenden ha brutits. Vad som sagts nu innefattar statens samlade åtaganden, alltså även sådant som ligger på kommunerna. Väljer man att skilja ut den kommunala (primärkommuner och sekundärkommuner) verksamheten från den som drivs direkt i statlig regi, kan det konstateras att alltmer uppgifter just har lagts ut på kommunerna, t ex skola, daghem, socialvård. Den rena staten är på väg att åter bli en nattväktarstat med verksamhet som verkligen kan räknas till statens kärna som skatteförvaltning, tull, länsstyrelser, försvar och rättskipning. Dessa områden motsvarar nu mer än hälften av statens totala konsumtion enligt

⁸³³ SOU 1997:15: *Det svåra samspelet – Resultatstyrningens framväxt och problematik*, 1997

uppgifter från Statskontoret. Man kan säga att det ökade ansvaret hos kommunerna är en form av decentralisering.

Tillsammans med den sk dualismen i förvaltningen (fristående myndigheter) representerar det kommunala självstyret en norm som legitimerar lokala underkulturer i form av kommuner och ämbetsverk. Olika myndigheter har också i hög grad anammat organisationstanken vilket har lett till en organisationskultur. Detta har sannolikt haft som konsekvens att bilden av en enhetlig statsförvaltningskultur har försvagats. Det knyter också an till den sista dimensionen av begreppet komplex, nämligen graden av autonomitet. Den har drastiskt ökat sedan början av 1980-talet och införandet av managementkultur inom förvaltningen hänger samman härmed. Tanken är att mål och resultatstyrning ska begränsa förvaltningarnas självstyre till att gälla hur satta mål ska uppnås i termer av mätbara resultat. Det har dock blivit vanligare att myndigheter själva sätter sina mål och utvärderar sina prestationer. Detta ligger faktiskt i linje med styrmodellens egna ideal.⁸³⁴

18.1 Modernisera den offentliga sektorn

Flera länder har dragit igång medvetna, politiskt styrda arbeten med att modernisera hela den offentliga sektorn. De som blivit mest uppmärksammade är nog USA och Storbritannien.

USA och Storbritannien är ingalunda ensamma om att bedriva moderniseringsarbete inom den offentliga sektorn. Det som skiljer dem från många andra länder är dock att man i USA och Storbritannien har valt att tydligt lyfta fram moderniseringsarbetet på politisk nivå och försöka åstadkomma ett samordnat arbete över hela landet. I andra länder kan den politiska strategin för förvaltningsarbetets inriktning ibland vara mer otydlig. Det blir då i högre grad upp till respektive förvaltning att bedriva ett eget moderniseringsarbete, vilket också sker i ganska stor utsträckning. I Sverige bedrivs inget politiskt styrt reformeringsarbete av den offentliga sektorn som kan jämföras med USA:s och Storbritanniens initiativ. Däremot har man lyft fram dessa frågor politiskt genom att tillsätta en förvaltningspolitisk kommission, som 1997 avgav sitt betänkande. Det följdes 1998 av en förvaltningspolitisk proposition i vilken regeringen lägger fram riktlinjerna för det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Detta konkretiseras ytterligare i den serie tal som förvaltningsministern Britta Lejon hållit under 1999.

18.1.1 Trender inom förvaltningspolitiken

Förvaltningspolitik och allmän politik är sammanflätade. Föreställningar om vad staten bör göra och om hur det ska göras hänger intimt samman. Det är enligt den förvaltningspolitiska kommissionen i Sverige troligt att de förvaltningspolitiska problemen kommer att uppfattas som alltmer centrala, vilket bekräftas av arbetet i bl a USA och Storbritannien. Synen på förvaltningspolitikens innebörd och uppgifter har växlat från tid till annan, och man kan utgå från att det blir så även i framtiden. Påfallande är att trender och idéer på detta område ofta slår igenom samtidigt i flera länder och att vissa tankesätt under en period tenderar att bli dominerande. Förvaltningspolitiken bör enligt kommissionens mening kännetecknas av en kritiskt prövande hållning till sådana trender och av öppenhet för alternativa tankesätt.⁸³⁵

⁸³⁴ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

⁸³⁵ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

Kommissionens kritiska förhållningssätt verkar inte delas av regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen. För att få nya uppslag och impulser om hur man ska förbättra sin verksamhet är det enligt regeringen viktigt att statsförvaltningen gör internationella utblickar och jämförande studier med andra länder. Det är även viktigt att det görs systematiska jämförelser inom staten samt med kommuner och landsting.⁸³⁶ I USA:s omvandlingsprogram anges benchmarking som ett viktigt verktyg för att förbättra USA:s federala förvaltning⁸³⁷ och den brittiska regeringen vill uppmuntra andra att följa exemplen från de mest framgångsrika organisationernas förmåga att förnya och förbättra⁸³⁸. Även många enskilda förvaltningar runt om i världen anger benchmarking som en viktig grund för förnyelse och förbättring. Man studerar och tar efter de organisationer och företag inom och utom landet som är bäst på sitt område.

Det är då inte så konstigt att det som den förvaltningspolitiska kommissionen har uppmärksammat inträffar, dvs att trender och idéer inom förvaltningspolitiken ofta slår igenom samtidigt i flera länder och att vissa tankesätt under en period tenderar att bli dominerande. Under ett antal år har vi hos förvaltningar i många länder sett trender som decentralisering och resultatstyrning. Dessa är i och för sig fortfarande aktuella, men nu har en ny stark trend svept över västvärlden, och det är kundorientering. Istället för att som tidigare utforma sitt arbete utifrån förvaltningens interna rutiner låter man kundernas behov styra organisation och arbetsätt.

Förändringsarbetet inleds oftast med kundundersökningar av olika slag, för att ta reda på vilken service kunderna vill ha. De flesta kundundersökningar visar att behoven varierar väldigt starkt mellan olika kundgrupper. Tillgängligheten är viktig; kunden vill själv bestämma när och hur han ska ta del av servicen. Kunderna vill också behandlas artigt och respektfullt.

För att skapa god tillgänglighet i servicen erbjuder man service dygnet runt och på olika sätt, t ex besök på ett lokalkontor, hembesök hos kunden, telefonservice eller Internet. Man skräddarsyr också servicen för olika kundgrupper. Den manuella servicen kompletteras med självbetjäning via telefon eller Internet.

I många länder börjar de traditionella förvaltningsgränserna ifrågasättas. Man måste samarbeta över organisationsgränserna för att nå resultat en enskild förvaltning inte kan åstadkomma själv. De ärenden som kunden har kräver idag ofta kontakter med flera olika myndigheter eller förvaltningar. För att underlätta för kunden måste man samordna myndigheternas service.

Studerar man den svenska förvaltningspolitiska kommissionens betänkande och regeringens förvaltningspolitiska proposition känner man igen delar av de ovan presenterade trenderna, även om inte alla är lika tydliga. De svenska dokumenten är i viss utsträckning, men kanske inte i lika hög grad som i omvärlden, inriktade på kundorientering och på att förbättra servicen för medborgarna. Serviceinriktningen framkommer tydligast när man tar upp den framtida informationsförsörjningen, som både innefattar sammanställning av information för samhällets behov och nya möjligheter till självbetjäning för medborgarna, och när man behandlar kvalitetsutveckling, som handlar om tillgänglighet, korta handläggningstider och tillmötesgående. Samverkan över organisationsgränserna lyfts också fram som en viktig fråga, men syftet är snarare att effektivisera verksamheten, än att primärt underlätta för medborgarna att ta del

⁸³⁶ Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁸³⁷ National Partnership for Reinventing Government: *NPR's vision for the future*, 1998, <http://www.npr.gov/library/vision.html>

⁸³⁸ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

av den offentliga sektorns service. En medborgarinriktad fråga som lyfts fram ganska tydligt i Sverige, men i princip saknas helt utomlands, är offentligheten och hur man ska kunna förbättra insynen i myndigheternas arbete. I övrigt är dokumenten i ganska stor utsträckning inriktade på renodling och bolagisering, styrning och kontroll av förvaltningarna samt myndigheternas ledning.

Regeringen framhåller fyra tydliga och vägledande riktlinjer för de kommande årens arbete med att göra en bra förvaltning ännu bättre:

- **Renodling:** Regeringens inriktning för framtiden är att värna om kärnverksamheterna och att fortsätta att renodla den statliga verksamheten. Som en naturlig del i detta arbete ingår fortsatta omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet.
- **Kvalitets- och kompetensutveckling:** Medborgarna har rätt till en statsförvaltning med hög kvalitet. Man måste ta tillvara de möjligheter som systematiskt kvalitetsarbete och systematiska jämförelser med andra aktörer ger. De anställda ska fortlöpande vidareutbildas och upprätthålla grundläggande kunskaper i förvaltningskunskap och etikfrågor.
- **Resultatfokusering:** Genom övergången från detaljreglering till resultatstyrning har fokus flyttats från resurser till resultat. Myndigheterna ska åsättas realistiska mål och redovisningen ska anpassas till Regeringskansliets möjligheter att dra nytta av informationen.
- **Effektiv informationsförsörjning:** Regeringen anser att den offentliga förvaltningen bör vara en förebild i arbetet såväl vad gäller användningen av informationstekniken som utvecklingen av dess egna tjänster på informationsförsörjningsområdet.⁸³⁹

Britta Lejon har i sina tal om förvaltningspolitik på ett tydligare sätt lyft fram medborgarperspektivet och servicefrågorna. Det hon behandlar i sina tal stämmer ganska väl överens med det moderniseringsarbete som pågår i andra delar av världen.

Trender inom skatteförvaltningarna

Även inom skatteförvaltningarna runt om i världen kan man se vissa trender. Att vi här bara tittar på skatteförvaltningarna och inte gör någon trendstudie av kronofogdemyndigheterna i andra länder beror på att skatteförvaltningen i de flesta länder handhar även indrivningsfrågorna avseende allmänna mål. Begreppet skatteförvaltning innefattar alltså i det här avseendet även indrivningsverksamheten. Att de flesta exempel ändå gäller beskattning och deklara-tionsinlämnande beror på att det är där den stora masshanteringen sker.

I de flesta länder har man tagit fasta på att beskattningen ska ske genom frivillig medverkan. Skatteförvaltningens viktigaste uppgift blir då att hjälpa skattebetalarna att göra rätt. Kontrollen ska begränsas till riskgrupper. Det här innebär att fokus flyttas från kontroll till service. Kontrollurvalet sker sedan genom riskanalyser, oftast datoriserade sådana.

Att förbättra servicen till skattebetalarna är alltså nyckelfrågan bakom de flesta skatteförvaltningarnas modernisering. I september 1998 tillkännagav Charles O. Rossotti, chef för IRS (Internal Revenue Service i USA), den nya uppdragsförklaringen för IRS:

⁸³⁹ Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

”Tillhandahålla service av högsta kvalitet till USA:s skattebetalare genom att hjälpa dem förstå och uppfylla sina skyldigheter och genom att tillämpa skattelagarna med integritet och opartiskhet för alla”.

Han är medveten om att dessa ord inte själva kommer att förändra IRS, men uppdragsförklaringen har ett viktigt syfte. Den visar vilket håll IRS ska utvecklas åt och påminner de anställda om att ägna varje dag åt att ge bra service till skattebetalarna. Uppdragsförklaringen ska också ge allmänheten en stark signal om att IRS håller på att förändras, och visa att service och fullgörande av skyldigheter inte är ömsesidigt uteslutande. Service av olika slag och av bättre kvalitet kan och kommer att leda till ökat fullgörande, menar han.⁸⁴⁰

Skatte- och tullförvaltningen i Nederländerna har som strategiskt mål att upprätthålla och förstärka skattebetalarnas villighet att betala lagenlig skatt. I syfte att uppnå det målet ska förvaltningen erbjuda sina kunder snabbhet, entydighet, öppenhet och objektivitet samtidigt som varje skattebetalare förses med erforderlig information och hjälp. Den relation som förvaltningen eftersträvar med medborgarna kommer till uttryck i mottot: ”Vi kan inte göra det roligare, men enklare!”⁸⁴¹

Av RSV-koncernens serviceplan framgår att man i stort delar detta synsätt även i Sverige. I rapporten definieras RSV-koncernens syfte med serviceverksamheten: ”Vår service ska underlätta för alla att göra rätt för sig. Vi vinner därmed medborgarnas förtroende.” Ett nyckelord i servicearbetet är förtroende, eftersom verksamheten bygger på förutsättningen att medborgarna känner förtroende för det sätt på vilket RSV-koncernen sköter sitt uppdrag. Det går inte att kontrollera bort skattefusket, utan verksamheten måste i stor utsträckning bygga på frivillig medverkan och preventiv effekt. Därför är det angeläget att arbeta förebyggande bl a för att upprätthålla betalningsmoralen i samhället. En god service ger minskade fullgörandekostnader för allmänhet och företag, vilket ytterst kommer hela samhället till godo.⁸⁴²

18.2 Medborgarna är förvaltningarnas uppdragsgivare

Förvaltningsministern Britta Lejon betonar i ett tal att en fortsatt stram finanspolitik, ökande internationalisering av företagande, handel och politiska beslut samt ökade krav hos medborgarna att få valuta för pengarna utgör några förutsättningar utifrån vilka förvaltningen måste vidareutvecklas.⁸⁴³

Med utgångspunkt i regeringsformen bör all förvaltningspolitik bygga på de tre grundläggande värdena:

- **Demokrati:** Förvaltningen ska fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering.
- **Rättssäkerhet:** Förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar och enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

⁸⁴⁰ Internal Revenue Service: *Budget in Brief - Fiscal Year 2000*, 1999. <http://www.irs.ustreas.gov>

⁸⁴¹ Dutch Tax and Customs Administration. Broschyr 1994.

⁸⁴² RSV Rapport 1998:8: *En plan för RSV-koncernens service 1999-2004*, 1998

⁸⁴³ Lejon, Britta: *Detta förväntas av framtidens förvaltning*, Tal, 1999-02-10, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt/messages/69/68.html>

- **Effektivitet:** Förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna kostnadseffektivt.⁸⁴⁴

Dessa värden måste ses i sitt inbördes sammanhang. Förvaltningen tjänar inte demokratin väl om den inte samtidigt fyller höga krav på rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt finns det ett spänningsförhållande mellan de överordnade värdena. Förvaltningens styrbarhet är en demokratifråga, men kraven på rättssäkerhet och effektivitet sätter gränser för den politiska styrningen. Ekonomiska rationaliseringskrav kan kollidera med rättssäkerhetskravet. Att finna den rätta balanserade helheten av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är enligt den förvaltningspolitiska kommissionen förvaltningspolitikens mest centrala uppgift.⁸⁴⁵

Förvaltningen, som verkställare av de förtroendevaldas beslut, spelar en central roll för det demokratiska samhälle vi lever i och påverkar medborgarnas generella tilltro till politiken. Förvaltningen ska ge medborgarna det som de har rätt att kräva, vilket som Britta Lejon uttrycker det är: ”En förvaltning som gör sitt för att förverkliga de politiska målen, en förvaltning som kan garantera den enskilde medborgaren en korrekt behandling utifrån de medborgerliga rättigheterna och skyldigheterna och som klarar dessa åtaganden med en rimlig resursåtgång”. Det faktum att det är medborgarna som är förvaltningens uppdragsgivare tror Britta Lejon inte i tillräckligt hög grad har varit vägledande i förvaltningsarbetet.⁸⁴⁶

18.2.1 Medborgarrollen

Det traditionella medborgarskapet har tre dimensioner: de juridiska eller civila rättigheter som skyddar medborgarna mot övergrepp från myndigheternas sida, de politiska rättigheterna som gör det möjligt att delta i styrningen av samhället samt de sociala rättigheter som tillförsäkrar medborgarna ett materiellt skyddsnät.

Genom en rad insatser på det sociala och medicinska området, samt inom utbildningssektorn, har det offentliga åtagit sig uppgifter och nyttigheter som marknaden inte har kunnat ombesörja. Flertalet av dessa rättigheter och nyttigheter riktar sig till grupper med akuta hjälpbehov. Det är framför allt de sjuka, gamla, fattiga och arbetslösa som har fått motta offentligt stöd. Dessa grupper har därmed hamnat i en ny relation till den offentliga sektorn, som innebär att de har blivit välfärdsstatens *klienter*. Även om klienterna kan åtnjuta sina speciella rättigheter, så innebär klientrollen också ett beroendeförhållande. Klientstämpeln har en stigmatiserande verkan, man räknas till den ”tärande” i stället för till den ”närande” delen av samhället. Klientgruppen har också endast små möjligheter att påverka sin egen situation. De blir i hög grad beroende av olika professioners och byråkraters bedömningar och beslut.

I och med välfärdsutbudets spridning till allt fler områden har de sociala åtgärdernas förmyndaraktiga organisering blivit mer problematisk. Bland annat områden som skolan, barnomsorgen, sjukvården och äldreomsorgen tillhör numera den allmänna sociala service som alla medborgare anses ha rätt till. Att utnyttja sådana tjänster ger därför inte upphov till stigmatiserande associationer, vilket ofta är fallet när insatserna riktas mot ”särskilt behovande”. Av samma skäl blir det heller inte lika självklart att acceptera klientrollens underordnade status. För att komma ifrån klientrollen har man betraktat de som utnyttjar den offentliga servicen

⁸⁴⁴ Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁸⁴⁵ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁸⁴⁶ Lejon, Britta: *Detta förväntas av framtidens förvaltning*, Tal, 1999-02-10, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt/messages/69/68.html>

som aktiva *brukare*, istället för att se dem som passiva *mottagare* av tjänster. Brukarrollen uttrycker på många sätt en ny relation mellan medborgarna och myndigheterna, som bygger på principen om de ”berördas” rätt till medinflytande. Den som utnyttjar det offentliga serviceutbudet ska också få delta vid utformningen av dessa tjänster.

Det offentliga engagemang har dock även utsträckts till andra områden än dem man vanligen förknippar med välfärdspolitik. I motsats till renodlat välfärdspolitiska åtgärder handlar det inte om sådana juridiskt bindande rättigheter som hör till medborgarskapets sociala sida, utan om ett serviceutbud som de offentliga myndigheterna av olika skäl ser som sin uppgift att erbjuda – vanligtvis mot betalning. Det handlar främst om tekniska, infrastrukturella insatser, men kan också gälla exempelvis kultursektorn.

Eftersom medborgarna betalar för en konkret tjänst hamnar de i en tämligen marknadsanalog *kundrelation* till det offentliga varje gång de utnyttjar dessa tjänster. Denna ideologi uppfattar den offentliga sektorn som ett *serviceproducerande företag*. Medborgarna är kunder vars efterfrågan ska tillfredsställas på marknaden för offentliga tjänster. Frågan är dock om man generellt kan tänka sig relationen mellan myndigheterna och medborgarna som en kundrelation, samt om det ens är önskvärt. Kundrollen kan endast vara relevant i samband med en sådan offentlig produktion av nyttigheter som inte medför några fördelningsmässiga konsekvenser, och därför lika gärna kunde ha producerats av privata intressen. Det förefaller däremot problematiskt att introducera marknadsmodellen inom sådana områden som på ett grundläggande sätt tillhör myndighetsutövningen eller berörs av de medborgerliga rättigheterna.⁸⁴⁷

Britta Lejon betonar i ett tal vid SPV:s pensionsdagar att myndigheterna inte arbetar med kunder, utan med medborgare. Det är enligt henne stor skillnad på att vara kund och att vara medborgare. En kund kan göra ett val bland flera alternativ, betala och gå – beroende på sina ekonomiska möjligheter. En medborgare gör ett val vid valurnan, men som mottagare av offentlig service är valen inte alltid möjliga. Istället har det allmänna och medborgaren rättigheter och skyldigheter gentemot varandra och dessa är ofta lagfästa och gäller oavsett ekonomiska resurser.⁸⁴⁸

När det gäller skatteförvaltningen och även stora delar av kronofogdemyndigheternas verksamhet är det svårt att tänka sig en traditionell kundrelation gentemot skattebetalarna. Det är inte fråga om någon konsumtion av nyttigheter utifrån en marknadsliknande situation, utan verksamheten handlar i allra högsta grad om myndighetsutövning. Skattebetalaren kan inte välja att inte deklarerera eller att inte betala sina skatteskulder om han anser sig ha blivit felaktigt behandlad.

Många skatteförvaltningar runt om i världen har under de senaste åren trots detta börjat betrakta skattebetalaren som kund. Det hänger samman med att man i allt större utsträckning tagit fasta på att beskattningen ska ske genom frivillig medverkan. Skatteförvaltningens viktigaste uppgift blir då att hjälpa skattebetalarna att göra rätt. Kontrollen ska begränsas till riskgrupper. Det här innebär att fokus flyttas från kontroll till service. Även om skattebetalarnas fullgörandeskyldigheter kvarstår, innebär det en förskjutning från traditionell myndighetsutövning mot att tillhandahålla den service som ”kunderna” efterfrågar.

⁸⁴⁷ Oddvar Eriksen, Erik: *Kommunikativt ledarskap – Om styrning av offentliga institutioner*, 1998

⁸⁴⁸ Lejon, Britta: *En bra förvaltning är ett konkurrensmedel*, Tal 1999-09-28, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

I USA har skatteförvaltningen (Internal Revenue Service, IRS) under många år rankats som den sämsta förvaltningen i landet och kritiken har varit massiv. Verksamheten har helt fokuserat på att ta in så mycket skatt som möjligt, vilket ofta skett med vilka metoder som helst, även med trakasserier av skattebetalare som följd. Nu har IRS tvingats till en ny färdriktning; en total helomvändning från en fiskal taxeringsmyndighet till en servicemyndighet där skattebetalaren sätts i fokus. ”Den stora majoriteten amerikaner vill göra rätt för sig. IRS måste betrakta dem som sina kunder och behandla dem med respekt”, sa vicepresidenten Al Gore i en rapport från 1998 om IRS.⁸⁴⁹ Med den bakgrunden är det förståeligt att man medvetet satsar på att bygga upp en slags kundrelation med skattebetalarna.

Inom RSV verkar förhållningssättet till skattebetalarna vara ganska inkonsekvent. I serviceplanen för 1999-2004 talar man om medborgaren, medan man i den dagliga verksamheten oftast talar om den ”skattskyldige”. Även om skatte- och indrivningsförvaltningarna i och för sig i slutändan finns till för landets medborgare, för att administrera och driva in de skatteinkomster som ska finansiera samhällets nyttigheter, är det skattebetalarna man mer direkt vänder sig till. Medborgarbegreppet kan då vara väl snävt i och med att skattebetalarna även utgörs av företag och i vissa fall privatpersoner utan svenskt medborgarskap. Internationellt används i mer formella sammanhang oftast begreppet skattebetalare, vilket är ett ganska neutralt begrepp. Det skulle dock kunna kritiseras med att inte innefatta de som är skyldiga att deklarerar, men som ändå inte betalar någon skatt, t ex på grund av att de har låg inkomst eller att de av någon anledning underlåter att betala sin skatt. Rent juridiskt är nog ”skattskyldiga” det mest korrekta begreppet i och med att det innefattar alla som är skyldiga att betala skatt för eventuella inkomster. Det ger dock motsatt syn gentemot kundbegreppet. För en fiskalt lagd tjänsteman kan det vara lätt att betrakta skattskyldiga som skyldiga tills motsatsen är bevisad. Den här genomgången syftar inte till att komma till någon slutsats om vad vi ska kalla landets ”skattebetalare” i framtiden, utan endast till att konstatera att frågan är komplicerad, om än så viktig. Fortsättningsvis i det här dokumentet kommer de olika benämningarna att blandas, utan att det för den skull är tänkt att ligga någon värdering i begreppsvalet. Det internationella begreppet skattebetalare kommer att användas i ganska stor utsträckning, men i vissa avseenden, framför allt när det gäller servicefrågor, även medborgare och företag eller det mer heltäckande kundbegreppet.

18.2.2 Statstjänstemannarollen

Att vara anställd inom statsförvaltningen

Förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen i den lilla centralstyrda nationalstaten var tidigare relativt enhetliga och rymde starka sammanhållande element, även om problem med diversifiering och bristande samordning väl i och för sig inte är nya fenomen. Statens omvandling under 1900-talet har dock tunnats ut och försvagats det som förr var gemensamt och togs för givet.⁸⁵⁰

Under flera hundra år har det skett en förskjutning i riktning mot teknisk rationalitet i hela det västerländska samhället. Sökandet efter de mest instrumentala medlen blir då viktigare än målen för verksamheten. Förvaltningens verksamhet har väsentligen värderats i rationalitets-

⁸⁴⁹ Thärnström, Björn: *En total kursändring – från kontroll till service*, 2000-01-17,

<http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

⁸⁵⁰ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

och effektivitetstermer. Därmed har både byråkrater och förvaltningsforskare känt sig befriade från plikten att göra moraliska överväganden och att ta ställning i världsåskådningsfrågor.

Etik för offentlig förvaltning är ett mycket omfattande ämne som i förhållandevis liten utsträckning varit föremål för statsvetenskaplig analys under senare decennier. En förändring är på väg vilket beror på dels en allmän renässans för etikfrågor, dels ökad uppmärksamhet åt förvaltningens maktposition. Myndighetsutövning är den grundläggande formen för samhällsstyrning. Myndigheterna har rätt att bestämma över samhällsmedlemmarna som är tvungna att lyda. Aktörer som tillåts utöva denna funktion bör rimligen ha anledning att ta särskilda etiska hänsyn.⁸⁵¹

Dagens statsförvaltning uppvisar en så brokig mångfald att det inte är meningsfullt att försöka återskapa en homogen och i alla avseenden enhetlig förvaltningskultur. Vissa grundläggande element måste emellertid vara gemensamma för statsförvaltningen. Utgångspunkten är att den offentliga förvaltningen är en del av demokratin och rättsstaten och att de som arbetar i förvaltningen tjänar vissa gemensamma mål. Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med skattemedel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika.⁸⁵²

Genom att statstjänstemännen svarar för verkställigheten av de folkvaldas beslut kan de sägas vara de som ytterst förverkligar de demokrativärderingar som slagits fast i bl a regeringsformen.⁸⁵³ Tjänstemän kan i kraft av sin ställning påverka innehållet i beslut. Genom sitt kunskapsövertag och sin centrala position vid beredning och genomförande av beslut kan de få en avgörande roll i offentliga beslutsprocesser. Politikernas beroende av tjänstemän med expertkunskaper riskerar att medföra att den politiska makten i verkligheten ligger hos experterna.⁸⁵⁴ Detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen. Men det ger också en speciell dimension åt arbetet, eftersom det ytterst baseras på ett uppdrag från medborgarna och därtill finansieras med skattemedel.⁸⁵⁵

Britta Lejon anser att det idag finns stora brister i kunskapen och insikten om det unika som ligger i uppdraget att vara statstjänsteman. När vi har kommit en bit in på 2000-talet vill hon att varje förvaltningsanställd ska vara medveten om det speciella ansvar som statstjänstemannarollen innebär, dvs att man som statstjänsteman agerar å allmänhetens vägnar, finansieras av skattemedel och att det är saklighet, offentlighet och likabehandlande som ska vara vägledande i arbetet.⁸⁵⁶

Byråkraten befinner sig i en position med krav på lojalitet gentemot överordnade, hänsyn till samhällsmedlemmarna och lydnad för lagen. I valsituationer har han också att konsultera sin egenetik, som kan vara mer eller mindre formad av vardagsetiken i samhället, och sin eventuella professionsetik. Lagen är dels ett styrinstrument för politikerna och kan i den egenskapen inkluderas i lojaliteten gentemot överordnade, dels är den en mer långsiktig markering av

⁸⁵¹ Rothstein, Bo (red): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1999

⁸⁵² SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁸⁵³ Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁸⁵⁴ Rothstein, Bo (red): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1999

⁸⁵⁵ Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁸⁵⁶ Lejon, Britta: *Detta förväntas av framtidens förvaltning*, Tal, 1999-02-10, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt/messages/69/68.html>

förutsägbarhet och rättssäkerhet i samhället vilken alla är bundna av. Hur ska dessa lojaliteter, hänsyn och krav avvägas mot varandra? Något definitivt svar är inte möjligt att ge.

En gemensam etisk kod?

Man kan då fråga sig om man ska kodifiera etiken? Som fördelar med en skriven, samlad kod brukar generellt framhållas att alla etiska regler finns i ett enda dokument och att samtliga involverade aktörer får information om vad som gäller. Själva introducerandet av etiska koder initierar också vanligtvis en bred diskussion av den offentliga byråkratins relationer till olika värderingssystem. För samhällsmedlemmarna ger en skriven kod möjlighet att ställa byråkraten till ansvar för hans åtgärder, varigenom risken för oetiska handlingar kan förväntas minska. En etiskt handlande förvaltning skapar legitimitet för det offentliga systemet. Skattebetalarna får också en viss försäkran om att deras pengar inte används för byråkraternas personliga vinning. Slutligen kan var och en med koden som stöd kräva att bli behandlad på ett rättvist och opartiskt sätt.

Bland nackdelarna nämns att det är svårt att åstadkomma en etisk kod som är meningsfull. Det är visserligen enkelt att finna några punkter som alla kan vara överens om borde ingå i en kod för offentliga byråkrater, men är detta tillräckligt? En kod som ska tillämpas på alla byråkrater tenderar att bli antingen så allmän att den enbart tar upp självklarheter, eller så specifik att den bara gäller mycket speciella ting. Svårigheterna att få en operativ etisk kod för all byråkratisk verksamhet resulterar i att det utformas ett stort antal koder för olika professioner, roller, sakområden, förvaltningsnivåer osv. Då byråkratiska koder utformas av byråkraterna själva eller deras professioner föreligger särskilda risker. Vems intressen är det som tillgodoses?⁸⁵⁷

Den federala etiska koden i USA inleds med föreskriften att ”Varje offentligt anställd ska sätta lojaliteten mot de högsta moraliska principer och landet före lojalitet mot personer, parti eller myndighet” och fortsätter med ett antal budord av självklar vikt och relevans. Enligt den förvaltningspolitiska kommissionen vore det inte meningsfullt att försöka formulera en sådan etisk kod för de svenska statstjänstemännen. Det mest centrala och det mest krävande i en hög förvaltningsetik låter sig inte sammanfattas i några enkla punkter. De krav som ställs på myndigheter och statstjänstemän är ibland motstridiga, och en viktig del av den kompetens som krävs av dem är att hantera mål- och värdekonflikter. Det viktiga är att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i medvetandet och diskussionen. Viktigt är att stärka de värderingar och förhållningssätt som är centrala för den statliga verksamheten, såsom saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål.⁸⁵⁸

I likhet med kommissionen anser regeringen inte att införandet av en generell etisk kod är ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. En bättre väg att stärka medvetandet är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet. Det ankommer också på respektive myndighet att bedöma om det inom dess speciella verksamhetsområde finns behov av etiska riktlinjer.⁸⁵⁹

⁸⁵⁷ Rothstein, Bo (red): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1999

⁸⁵⁸ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁸⁵⁹ Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

Det förekommer i flera länder att skatteförvaltningen ger ut dokument som t ex kallas "taxpayers charter" eller "code of conduct". I dessa dokument återfinns ofta en uppräknig av rättigheter som skattebetalarna redan har enligt lag, men också åtaganden från skatteförvaltningens sida. Dessa åtaganden måste i de flesta fall betraktas som helt frivilliga och de kan därför knappast kvalificera sig som rättigheter i ordets juridiska bemärkelse.⁸⁶⁰

Det är alltså ganska vanligt att skatteförvaltningar har olika dokument som upplyser skattebetalarna om deras rättigheter och skyldigheter, och ofta även vart de kan vända sig om de är missnöjda med hur de har behandlats. Ofta ingår även någon form av precisering av vilken slags service de kan förvänta sig. Det är svårt att uttala sig om vilken faktisk effekt dessa dokument har på förhållandet mellan statstjänsteman och skattebetalare. I regel är dokumenten så allmänt hållna att det är svårt att avgöra om de i praktiken efterlevs. De kan dock ha som effekt att förhållningssättet gentemot skattebetalaren lyfts fram och tydliggörs. Det är inte heller någon slump att skattemyndigheter runt om i världen tar fram dessa dokument just nu. Det kan ses som ett led i en mer omfattande omvandling av förvaltningen och ett tydliggörande av skattebetalaren som medborgare eller kund.

I Sverige har vi idag inte utformat någon etisk kod eller annan motsvarighet till en Taxpayers' Charter. RSV har dock lyft fram frågan genom att starta ett etikprojekt som studerar det etiska förhållningssättet i myndighetsutövningen. Den sk BRO-visionens förslag till RSV innefattar även införandet av en servicedeklaration. Förvaltningsminister Britta Lejon har dessutom gett Statskontoret i uppdrag att låta fyra förvaltningar som försöksverksamhet införa servicedeklarationer. Effekterna av den försöksverksamheten ska sedan följas upp.

18.2.3 Öppenhet

Att förvaltningens arbete sker under så öppna former som möjligt är en särskilt viktig förvaltnings- och demokratifråga. Bestämmelsen att alla handlingar hos myndigheter som huvudregel ska vara tillgängliga för allmänheten är grundlagsfäst i Sverige och utgör inte bara en medborgerlig rättighet utan också en viktig aspekt av förvaltningspolitiken. Det räcker emellertid inte att ha den lagstadgad, ansträngningar krävs för att den verkligen efterlevs.⁸⁶¹

Det finns flera skäl till öppenhetens betydelse. Ökad öppenhet och insyn bidrar till att tydliggöra de politiska valen, den förda politiken och dess alternativ. Det leder till att medborgarna mer aktivt kan ta ställning till politiken och bidra i diskussionen om den. Öppenhet slår också undan fötterna för korruption och maktmissbruk. Öppenhet är därför enligt förvaltningsminister Britta Lejon en förutsättning för demokrati.⁸⁶²

Omständigheter som kan påverka offentlighet och insyn med risk för urholkning av offentlighetsprincipen är enligt den förvaltningspolitiska kommissionen förvaltningens tendens till slutenhet, medlemskapet i EU samt utvecklingen och användningen av modern informationsteknik.

⁸⁶⁰ Bentley (red): *Taxpayers' rights – an international perspective*, 1998

⁸⁶¹ Holmqvist, Hans-Eric: *Ständig förbättring av förvaltningens service till medborgarna – visionen om 24 timmars myndigheten*, 1999-05-13, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt>

⁸⁶² Lejon, Britta: *En bra förvaltning är ett konkurrensmedel*, Tal 1999-09-28, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

Att myndigheter i många fall vill informera allmänheten på sitt eget sätt om sin verksamhet och sina ärenden är naturligt. I meddelarfriheten ligger dock att varje anställd ska vara oförhindrad att genom publicering ge offentlighet åt myndighetens ståndpunktstaganden. Det ska stå den anställde fritt att analysera, debattera och även kritisera myndighetens uppfattning. JO har framhållit att en myndighet över huvud taget inte ska göra någon bedömning av lämpligheten av tjänstemans uttalande till pressen och att deras kontakter med pressen inte angår myndigheten. I ett ärende 1987 uttalade JK att det är oförenligt med meddelarfriheten att kanalisera yttranderätten vid en myndighet till vissa tjänstemän.

I flertalet EU-länder är sekretess i fråga om offentliga handlingar huvudregeln, och meddelarfrihet och meddelarskydd okända begrepp. Sverige kan som medlem utsättas för en kulturpåverkan i riktning mot ökad slutenhet. I frågor där EU fattat bindande beslut om sekretess kan den svenska meddelarfriheten komma att ifrågasättas. I sista hand kan det bli ett avgörande i EU-domstolen.⁸⁶³ Det finns dock en process inom EU för en ökad öppenhet, även om den inte är jämförbar med den svenska synen.

Britta Lejon betonar i ett tal att det finns stora kunskapsluckor om öppenhets- och offentlighetsfrågorna inom statsförvaltningen. Öppenhet får aldrig bli ett tomt honnörsord eller något som man tror är en självklarhet som fungerar automatiskt utan vård och underhåll. Tvärtom. Det är därför mycket viktigt att sprida och höja kunskapen samt föra en fortlöpande diskussion bland anställda om vad vår offentlighetsprincip innebär. Britta Lejon anser att regering och riksdag inte har varit tillräckligt tydliga på det här området. De har inte tillräckligt lyft fram medborgarperspektivet och vikten av öppenhet och offentlighet i förvaltning och liknande verksamhet.⁸⁶⁴

Modern informationsteknik kan användas för att göra uppgifter och information hos myndigheterna mer allmänt tillgängliga. Myndigheternas Internetsatsningar och andra åtgärder för att göra information tillgänglig gäller dock i dagsläget vanligtvis allmän samhälls- och serviceinformation. Diarier och beslut finns som regel ännu inte tillgängliga via Internet.⁸⁶⁵ Britta Lejon poängterar att Internet gör det möjligt att tillämpa handlingsoffentligheten rakt ut i klassrummen, och pekar på att diarier på Internet möjliggör en högst handgriplig samhällskunskapsundervisning.⁸⁶⁶

⁸⁶³ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁸⁶⁴ Lejon, Britta: *En bra förvaltning är ett konkurrensmedel*, Tal 1999-09-28, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

⁸⁶⁵ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

⁸⁶⁶ Lejon, Britta: *En bra förvaltning är ett konkurrensmedel*, Tal 1999-09-28, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

19 Verksamhet i offentlig och privat regi

När offentliga åtaganden ska beskrivas i förhållande till privata åtaganden kan man antingen välja att studera de samlade offentliga åtagandena inom ett visst geografiskt område eller att se på staten som sådan. I det följande kommer vi att presentera några tankar om staten som bygger på ett studium av staten som organisation där staten har jämförts med privata subjekt.

19.1 Organisationer, förvaltningar och arenor

Det är inte avsikten att här försöka definiera vad en organisation är. Istället ges exempel på ett sätt att beskriva en organisation. I samband härmed kommer några skillnader mellan statliga organisationer och privata att uppmärksammas. Organisationsforskningen som sådan har ofta utgått från företags sätt att fungera och det antas påverka bilden av den tänka ideala organisationen. Med utgångspunkt från studier av sådana företagsliknande organisationer, kan man skilja ut olika kriterier som kan användas för att skilja en egentlig organisation från andra typer av sammanslutningar.

- **Identitet:** En organisation är klart avgränsbar mot den yttre världen. Den innebär gränser där det är viktigt att kunna avgöra vem som tillhör organisationen och vem som är utanför. Detsamma gäller resurser. En organisation har nämligen egna resurser som kan beskrivas som kollektiva. Organisationen har ett eget liv, egna intressen och en strävan efter överlevnad för egen del. Den måste också ha egna och speciella uppgifter eller syften. Överhuvudtaget är det viktigt för identitetens skull att organisationen har något som är unikt för den.
- **Hierarki:** En organisation har en egen hierarki. Det finns en lokal ledning som ska omsätta organisationens syften i handling. Ledningen i en organisation har också alltid valfrihet.
- **Rationalitet:** En organisation utmärks av att den är intentionell, dvs ledningen har intentioner eller avsikter med den och dessa ska genomföras. Den bygger på en egen rationalitet där det alltid finns mål som ska uppnås och där man kan nå dessa mål genom vissa handlingar. Effektivitet handlar om att nå de uppsatta målen till lägsta kostnad. Med hjälp av den rationella kopplingen mellan mål och medel (handling) omsätts i organisationen dess identitet i handling. En organisation styrs lämpligen med mål och genom att man stämmer av med hjälp av någon form av kvantitativ uppföljning av hur målen uppnåtts. Målen måste således vara mätbara. Det är nu klart att styrning med hjälp av mål underlättas om målen är få till antalet, eller om det finns ett klart uttalat övergripande mål som är överordnat de andra. Många motstridiga mål är ofta svåra att omsätta och bryta ned till konkreta prestationer. Det leder till att organisationen strävar efter att renodla verksamheter. Med det menas att man gärna avgränsar verksamheten så att klara mål kan sättas.⁸⁶⁷

Organisationer som har de kännetecken som nämnts ovan framstår som aktörer. En aktör har en stark identitet och agerar rationellt. Aktören är självständig i sina bedömningar och drivs av egna mål, intressen och resurser. Eftersom aktören är självständig kan också ansvar utkrä-

⁸⁶⁷ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

vas lokalt. Ledningen för en aktör kan inte skylla på någon annan. Som typiska exempel på aktörer kan nämnas företag eller individer.

Från aktören kan man skilja förvaltningen. En förvaltning är inte självständig, utan den är snarare ett medel för en aktör att uppnå något form av resultat eller att hantera ett problem. Jämfört med den idealiserade bilden av en organisation framstår förvaltningen som ofullständig, framförallt eftersom den saknar självständighet. Förvaltningen har också en oklar eller svag egen identitet i jämförelse med organisationsidealet. En förvaltning presterar inte ett resultat som ligger inom den egna gränsen, utan det är snarare typiskt att resultatet ska åstadkommas någon annanstans. Den lokala ledningen är svag och förvaltningen strävar inte efter egen överlevnad. Det är i vart fall inte intressant med överlevnad på det sättet att det skulle vara ett mål i sig. Förvaltningen är ju bara någon annans lösning på ett visst problem. Eftersom förvaltningen inte formulerar sina egna mål dras den ofta med motstridiga mål vilket leder till att det är svårt att mäta dess resultat. Det är oftast just det faktum att det råder komplexa samband mellan mål och handling som har gjort att en viss verksamhet har anförtratts en förvaltning istället för en aktör. En följd av det beskrivna är att det lätt uppstår problem om man försöker tillämpa rationella beslutsmodeller i en förvaltning efter förebild från organisationsidealet. Som exempel på förvaltningar kan nämnas stora delar av rättsväsendet, t ex polisen.

Slutligen kan man urskilja arenan som en annan form. Arenan skiljer sig från den ideala organisation på så sätt att den styrs av professionella normer som formas i nätverk utanför den egna enheten. Det innebär att styrning av en arena inte följer organisationens gränser. Som exempel kan nämnas sjukhus som i stor utsträckning styrs av läkarprofessionens etik och vetenskapliga värderingar.⁸⁶⁸

De flesta statliga myndigheter som tillhör nattväktarstaten – och hit får de verksamheter som drivs av RSV räknas – karaktäriseras som förvaltningar med ledning av ovanstående karaktäristika. Som framgår ovan saknar förvaltningen några viktiga förutsättningar för att kunna vara en aktör i ordets egentliga bemärkelse. Skatteförvaltningen finns inte där för sin egen skull, utan den är svaret på statens behov att inrätta en lösning för hur dess finansiering ska genomföras. Med denna karaktäristik framstår en viktig skillnad mellan statliga förvaltningar och privata företag som tydlig. Den offentliga förvaltningen är inte skapad för sin egen existens och dess primära uppgift är inte den egna överlevnaden eller att tillgodose egna intressen. Det får bland annat till följd att statliga myndigheter kan läggas ned även om de är ekonomiskt lönsamma och att de kan fortsätta existera även om de inte genererar vinst.

Inom den statliga förvaltningen kan man trots vad som sagts ovan konstatera att åtskilliga tankar som hör ihop med organisationsidealet har introducerats. Statliga förvaltningar har ofta jämförts med företagslika organisationer, dvs aktörer. När man jämför förvaltningar och arenor med organisationsidealet som är hämtat från den typiska aktören, framstår de förstnämnda som ofullständiga och mindre effektiva. Man kan konstatera att när en verksamhet förändras i riktning mot en aktör, sker det i allmänhet inte försiktigt, utan snarare ganska dramatiskt. Det beror säkert på att flera av de drag som utmärker en organisation som den har beskrivits här är beroende av varandra och tenderar att förstärka varandra. Ett exempel är att krav på rationalitet leder till renodling, vilket ytterligare förstärker en speciell identitet. Detta leder i sin tur till ökade krav på frihet och lokal hierarki, vilket möjliggör lokalt ansvar osv. Organisationens

⁸⁶⁸ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

krav tenderar således att generera mer av organisation och sprider sig gärna nedåt inom en organisation.

Man kan då fråga sig varför den svenska staten i så hög grad som skett har anammat organisationsidealet. En förklaring kan vara storleken. Den verksamhet som bedrivs har blivit så omfattande och så differentierad att den är svår att kontrollera som helhet. Man kan också tänka sig att politiker har trott att det skulle gå att utifrån styra statliga organisationer med hjälp av mål. I sammanhanget ska man inte heller undervärdera det marknadstänkande som har spritt sig inom staten. Språkbruk och kvantifierade utvärderingar leder till organisationsreformer.⁸⁶⁹

19.2 Var kommer idéerna från?

En hel del av de enhetliga idéer som finns på området har sitt ursprung i det sk New Public Management (NPM) som utarbetats inom PUMA, OECD:s organ för styrning av offentlig förvaltning. Om man ser till PUMA:s organisation och de som arbetar där kan man konstatera att det finns en ledningskommitté som befolkas av personer med ledande ställning inom de olika ländernas förvaltningar. Det praktiska arbetet sköts dock av fast anställda inom OECD. Dessa personer har ofta gjort karriär inom internationella organisationer. Det ligger nära till hands att anta att de strategier som formulerats i NPM bygger på erfarenheter från antingen de nationella förvaltningarna eller internationella organisationer. Såsom NPM presenterats tyder det dock på att så inte är fallet. NPM är istället en bearbetning av reformer, och tar sin referens till reformer, som genomförts i vissa medlemsländer, t ex USA, Kanada och Storbritannien. Idéerna verkar ha tagits fram i jämförelse med ”riktiga företag” och med ”riktiga ledare”, vilka antagits vara effektiva⁸⁷⁰.

När det gäller just vilka erfarenheter som ligger till grund för idéerna slås man av att dessa är hämtade från en annan verksamhetslogik än just förvaltningens. De idéer som återfinns i NPM uppvisar betydande likheter med reformen ”Reinventing Government” som utarbetats i USA med hjälp av David Osborne. Tankarna bygger på att entreprenörskap är eftersträvänsvärt eftersom det anses leda till mer flexibla och kreativa lösningar.

Idéerna presenteras som radikala och nya och det kan väl hända att de är det – åtminstone i förvaltningssammanhang. I andra sammanhang (privata företag) vore det en klar överdrift att påstå att dessa idéer är nya. Det tankemässiga innehållet bygger direkt på idéer som utarbetats av bland andra Peter Drucker och han publicerade sina avgörande idéer härom 1954. Hans idéer kan i sin tur sägas bygga på Gulick och Urwick (1937), vilkas tankevärld i sin tur var en popularisering av de tankar som framförts av Taylor (1910) i arbetet *Scientific Management*.

David Osborne hämtar även inspiration från Tom Peters vars idéer bygger på Peter Mayos arbeten (1945). Här kan nämnas sådant som kundorientering, flexibilitet, mod och kraftfulla ledare.

Det finns således vissa hårt institutionaliserade föreställningar i populär management. De grundläggande idéerna kan beskrivas enligt följande:

⁸⁶⁹ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

⁸⁷⁰ Ahrne, Göran (red.) *Stater som organisationer*, 1998

- Ansvar och befogenheter bör koncentreras till den nivå där den relevanta informationen finns.
- Det råder en rationell koppling mellan mål och medel.
- Organisationer är instrument som ledningen kan använda för att uppfylla förutbestämda mål
- Isolerade enheter är att föredra eftersom de kan mätas och kontrolleras.
- Marknader är ett bra sätt att samordna sociala aktiviteter.
- Byråkrati antas leda till dels dyra organisationer, dels en stel struktur som inte passar i ett modernt samhället med krav på flexibilitet.
- Entreprenörskap leder till billiga organisationer som är flexibla och kreativa.

Ett närmare studium av hur implementeringen av NPM gått till visar dock att idéerna har givits helt olika innebörd i olika kulturer även om beskrivningarna av vad som sker liknar varandra. Egentligen handlar det också om verkligt få nya idéer, utan det är istället fråga om sådana som redan funnits på många håll samtidigt. Det ska understrykas att i den mån idéerna överhuvudtaget bygger på systematiska empiriska studier, har detta gjorts inom ramen för företagslik management.⁸⁷¹ Erfarenheter från en internationell jämförelse av förvaltningar visar också att förändringar genomförts ungefär samtidigt i flera länder⁸⁷².

19.3 Varför ska man organisera i offentlig regi?

En del av svaret på frågan vad som skiljer statliga förvaltningar från privata företag står också att söka i förklaringar till skillnader mellan statlig verksamhet överhuvudtaget och privat. En del av dessa skillnader utgör samtidigt svaret på varför vissa typer av verksamheter så gott som alltid bedrivs i statlig regi. Det finns inte någon formel som kan användas för att räkna ut om en viss verksamhet ska bedrivas av en stat eller inte. Denna redovisning av några skillnader mellan stater och andra organisationer bygger mer på vilka verksamheter som stater vanligen har bedrivit, än teorier om vad staten bör göra.

Tillhörighet

En organisation utmärks av att den är möjlig att tillhöra. Alla kan dock inte vara med enbart av egen vilja, utan medlemskap förutsätter organisationens antagande och gillande. Att vara med i en organisation innebär både rättigheter och skyldigheter och det innebär en form av auktoritetsrelation – den enskilde måste acceptera vad de andra bestämmer. Upprätthållandet av auktoriteten kräver också ett visst mått av kontroll.

Stater är speciella i detta hänseende dels genom att medlemskap inte kan väljas frivilligt. Det är något man i princip föds till. Dels kan medlemskap endast erbjudas inom ett begränsat territorium. En stat kan inte heller utesluta en medlem. Det innebär att, under det att andra organisationer bygger sin auktoritet på den enskildes vilja att vara med och möjligheten till uteslutning, kan staten bara bygga sin auktoritet på användandet av tvång. Det medför att auktoriteten är svårare att upprätthålla för en stat och att man får räkna med att det finns ofrivilliga medlemmar, dvs personer som inget hellre skulle önska att de fick ”gå ur” och kanske ansluta sig till en annan stat. Det är oftast inte möjligt.⁸⁷³

⁸⁷¹ Ahrne, Göran (red.) *Stater som organisationer*, 1998

⁸⁷² SOU 1997:57; : *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁸⁷³ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

Kollektiva resurser

En organisation utmärks vidare av att den har till sitt förfogande en viss uppsättning resurser, t ex i form av tillgångar eller medlemmarnas skyldighet att medverka i olika aktiviteter. Medlemmarna bevarar och tar del av de gemensamma resurserna. En organisation medger tillskapandet av resurser som ingen av de enskilda medlemmarna hade kunnat skapa på egen hand och medlemmarna drar därför alla fördel av organisationen.

Staters kollektiva resurser är territoriellt begränsade och de syftar också till lösandet av speciella problem som har med fysiskt grannskap att göra. Vanligen tillhandahåller stater produktion av tjänster som kan beskrivas som kollektiva, eller icke-exklusiva. Det innebär att de tillhandahålls generellt inom territoriet (men i och för sig inte alls utanför). Eftersom produktionen är av denna karaktär skulle det vara svårt att åstadkomma den genom att ta direkt betalt för tjänsterna av dem som brukar dem. Detta brukar kallas för marknadsmisslyckanden. Det innebär att produktionen inte skulle uppstå genom en marknadslösning. Inte heller skulle produktionen uppstå enbart genom människors frivilliga medverkan. Det kallas för civila misslyckanden. Vad staterna tillhandahåller är en miljö som t ex vägar, skydd för medborgarna mot hot, en valuta etc. Tjänsterna utmärks av krav på kontinuitet, stabilitet och heltäckning och det är svårt att definiera produktion och konsumtion som ett förhållande mellan producent och kund. Det är också dessa speciella gemensamma resurser som gör det omöjligt för stater att bygga medlemskapet på frivillighet och som i sin tur kräver en auktoritet som vilar på våld. Stater är inte heller, till skillnad mot företag, beroende av omedelbar framgång för sin fortsatta existens. Det är emellertid inte alltid lätt att skilja ut om en verksamhet tillgodoser enskilda eller allmänna intressen. Som exempel på verksamheter som tillgodoser enskilda intressen men där det väl också finns allmänna intressen inblandade kan nämnas sjukvård, skola och post.⁸⁷⁴

Regler

Alla organisationer har någon form av regler för att kontrollera bevarandet och utnyttjandet av de kollektiva resurserna. Det finns dessutom en typ av regler som garanterar enskilda medlemmars utbytbarhet och som på det sättet skänker organisationen en egen existens. Denna typ av regler kan kallas konstitution och fungerar som organisationens minne. Det finns också i en organisation reglerade positioner. Det är nödvändigt för att garantera organisationens existens eftersom positionerna, reglerade och definierade, möjliggör för en person att ta över ett arbete som en annan påbörjat.

Stater består vanligen av många olika organisationer, men splittringen är ändå inte värre än att de samtidigt kan accepteras som en enhet. Statliga regler är av en speciell karaktär och tar sig formen av lagar. Stater är speciella på så sätt att de ställer upp regler även för andra organisationer.⁸⁷⁵

⁸⁷⁴ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

⁸⁷⁵ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

Relationen till omgivningen

Stater och familjer är i förhållande till andra organisationer relativt inåtvända, men det hindrar inte att även de i viss mån är beroende av sin omgivning. Efterfrågan på de kollektiva resurserna utformas på ett speciellt sätt i stater, nämligen genom den politiska processen. Efterfrågan är vidare absolut på de tjänster som staten tillhandahåller, dvs den har inget samband med utbudet. Det är också svårare att se entydiga resultat av staters verksamhet och det är svårare att skilja mellan framgång och motgång. Ibland kan också politiska beslut som lagar vara resultat i sig. Det kan hävdas att stater inte har uppstått för att vara flexibla i första hand, utan för att tillhandahålla en stabil miljö.

För förvaltningsmyndigheternas del framstår det ofta som önskvärt med flexibilitet i någon form som svar på förändringar i den yttre världen. Samtidigt bör vissa slutsatser kunna dras av vad som nyss har sagts. För en myndighet gäller att komma ihåg att den är en del av en större enhet⁸⁷⁶. Myndighetens överlevnad kan således inte vara av primärt intresse. Vad som räknas är istället statens överlevnad. Det innebär att enskilda myndigheter aldrig bör sträva efter annat än det som är bra för staten. Detta låter sig naturligtvis lätt sägas. Av vad som sagts ovan kan emellertid dras slutsatsen att det inte alltid är helt enkelt att på förhand avgöra vad som är bra för staten. Statsnyttan låter sig således inte alltid enkelt mätas eller inordnas under t ex ekonomisk framgång i form av vinst på kort sikt. Läger man därtill de krav som ställs av den demokratiska processen i form av politiken, framstår det åtminstone inte som självklart att myndigheter fullt ut ska anamma organisationsideal från självständiga aktörer.⁸⁷⁷

⁸⁷⁶ Jämför vad som sägs nedan under mål/resultatstyrning ”problem”.

⁸⁷⁷ Ahrne, Göran (red): *Stater som Organisationer*, 1998

20 Service

Som vi tidigare påpekat präglas många länders moderniseringsarbete av ökad kundorientering och satsningar på förbättrad service. För att kunna förbättra servicen till den offentliga sektorns kunder krävs det att man har någon idé om vilken slags service som efterfrågas. Därför är det naturligt att moderniseringsarbetet ofta inleds med olika slags kundundersökningar. Kundundersökningar används också för att sätta betyg på den service man erbjuder, och se om genomförda förbättringar fått avsett genomslag.

20.1 Vilken service vill kunderna ha?

Institutioner har en tendens att utgå från sitt eget intresse, vilket kan leda till att offentlig service kan bli organiserad för mycket utifrån strukturen hos leverantören snarare än utifrån användaren. Det finns inte heller något sådant som en ”typisk” medborgare. Människors behov och angelägenheter varierar; mellan kvinnor och män, mellan unga och gamla, mellan människor med olika sociala, kulturella eller utbildningsmässiga bakgrunder och mellan människor med olika handikapp. En del av dessa behov har inte uppmärksamats tillräckligt tidigare. Vi måste förstå behoven hos alla människor och reagera på dessa. Detta är en viktig del i att modernisera den offentliga sektorn.⁸⁷⁸

20.1.1 Kundundersökningar

Av Gore's riktlinjer (USA) från 1993 framgår att kunderna ska sättas i första ledet och att man ska sträva efter en kundstyrd förvaltning som matchar den bästa service som finns tillgänglig i den privata sektorn. För att åstadkomma detta måste man först och främst identifiera vilka kunder som använder eller borde använda förvaltningens tjänster. Dessa kunder ska sedan kartläggas för att avgöra vilka slags tjänster de vill ha och vilken kvalitet de vill ha på dessa. Man ska också undersöka kundernas tillfredsställelse med nuvarande service.

I början koncentrerades moderniseringsarbetet i USA ganska mycket kring vilka åtaganden man skulle göra gentemot kunderna. Man vet ju inte vad man ska lova kunderna om man inte undersöker vad som är viktigt för kunderna. Det här är vad som har kommit fram vid kundundersökningarna:

- Kunderna vill behandlas artigt och respektfullt.
- Kunderna vill ha bättre och lättare tillgång till tjänsterna.
- Kunderna vill ha service i rätt tid och effektivt.
- Kunderna vill få information som är tydlig och lätt att förstå.
- Kunderna vill spara pengar.
- Kunderna är villiga att fungera som partners till förvaltningarna för att hjälpa dem att förändras.

De flesta federala förvaltningarna i USA har nu börjat samla in feedback från kunderna, för att se hur de lyckas åstadkomma avsedd service.⁸⁷⁹ IRS har gjort en egen kundundersökning

⁸⁷⁸ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

⁸⁷⁹ National Partnership for Reinventing Government: *Putting Customers First '97 – Standards for Serving the American People*, 1997, <http://www.npr.gov/custserv/1997/chapter1.html>

som visar att skattebetalarna vill behandlas rättvist, respektfullt och artigt, de vill ha minsta möjliga kontakt med IRS, enklare och tydligare blanketter och broschyrer, bättre tillgång till hjälp och snabba lösningar på problem⁸⁸⁰.

I början av 1999 utfördes en liknande kundundersökning i Storbritannien. Istället för att inriktas på vilken service kunderna vill ha var den inriktad på de praktiska problem som uppstår för människor när de nyttjar offentliga tjänster. Några vanliga problem var:

- Man var tvungen att ge samma information mer än en gång till olika – eller till och med samma – organisationer.
- Det finns ofta ingen uppenbar person för att hjälpa de som har störst behov av hjälp att hitta rätt bland systemen.
- Det saknas integrerad information för att göra det möjligt för de som lämnar tjänsterna att ge en fullständig bild av vilken hjälp som kan finnas tillgänglig.
- Man använder tekniken minimalt. De flesta förvaltningar har en hemsida, men väldigt få låter människor fylla i blanketter on-line. Och hemsidorna är dåligt länkade till andra relevanta hemsidor.⁸⁸¹

I dagsläget genomför flera av de centrala myndigheterna i Sverige också medborgarundersökningar av något slag. Det huvudsakliga syftet med dessa är att kartlägga medborgarnas upplevelse av servicekvalitet. Undersökningarna görs kontinuerligt, ofta årsvis, och resultaten jämförs från gång till gång. På så sätt kan man se om den upplevda servicekvaliteten förändras. Framför allt mäter man hur medborgarna uppfattar:

- Myndigheternas tillgänglighet.
- Den totala ärendetiden.
- Bemötandet.
- Den upplevda servicekvaliteten.

Dessutom mäts hos de flesta av myndigheterna:

- Användarnas kännedom om servicen.
- Användarnas uppfattning om produkten och leverans av produkten.
- Användarnas förtroende för myndigheten samt myndighetens tillförlitlighet.
- Personalens kompetens.

Medborgarundersökningarna utförs i regel separat av respektive förvaltning. Den enda av de tillfrågade myndigheterna som idag har ett utvecklat samarbete med andra myndigheter gällande medborgarundersökningar är centrala studiestödsnämnden (CSN). Det sker genom så kallade medborgarkontor.⁸⁸²

⁸⁸⁰ Internal Revenue Service: *High Impact Agency Internal Revenue Service Goals For The Year 2000, 1999*, <http://www.irs.ustreas.gov/prod/news/impact.html>

⁸⁸¹ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

⁸⁸² Statskontoret 1999:51: *Att konsultera medborgarna*, 1999

Medborgarpanel

Representativa grupper av kunder utnyttjas av samtliga myndigheter i någon form. I dagsläget är det främst för att inhämta information om utformning av nya blanketter och broschyrer. Grupperna är oftast sammansatta på tillfällig basis. Undantaget är AMS som genom lokala och regionala sk kundråd låter representanter för kundgrupperna lämna omdömen om verksamheten och dess kunder.⁸⁸³

En variant på detta är att inrätta en *medborgarpanel*, genom vilken regeringen och de olika förvaltningarna kan tillfråga en representativ grupp av medborgare hur de värderar kvaliteten i de tjänster förvaltningen tillhandahåller. I Storbritannien har regeringen satt igång en sådan "People's Panel", en grupp bestående av 5 000 medlemmar som ska tala om vad människor verkligen tycker om sin offentliga service och försöken att förbättra den.⁸⁸⁴

Nöjdkundindex

Swedish Customer Satisfaction Index (SCSI) är ett instrument för kvalitetsmätning och verksamhetsutveckling i näringslivet. SCSI är en av flera kommersiella metoder som är tillgängliga på den svenska servicemätningarenan. Konceptet exporterades 1994 till USA där det har anpassats och vidareutvecklats. Under 1999 har samordnade studier påbörjats i ett drygt 10-tal europeiska länder. Metoden har utvecklats för tillämpningar inom den privata, konkurrensutsatta sektorn. Det är oklart i vilken utsträckning detta begränsar användningen i den icke konkurrensutsatta delen av offentlig sektor. Trots det har man börjat använda SCSI för att mäta hur nöjda kunderna är i några offentliga verksamhetsområden. Det har emellertid bara varit i Sverige som SCSI-mätningar applicerats inom den offentliga sektorn, så möjligheten till internationella jämförelser är begränsad. 1999 började dock även USA göra en del SCSI-mätningar av den offentliga sektorns kvalitet⁸⁸⁵. Nöjdkundindexet anges på skalan 0-100, där 0 är lägsta betyg och 100 högsta.⁸⁸⁶ Under 1998 och 1999 gav mätningarna följande utfall:

Samhällsservice	1998	1999
Privat hälsovård	76	72
Förskola	71	70
Offentlig hälsovård	69	64
Högskola	63	63
Serviceboende	62	63
Grundskola	59	59
Skattemyndigheten	57	59
Polisen	53	53

*Nöjdkundindex 1998 och 1999 enligt SCSI.*⁸⁸⁷

Det bör noteras att mätningen bara avser den upplevda kvaliteten hos de faktiska kunderna. När det gäller kvalitetsmätningen av skattemyndigheten ingår enbart personer som haft kompletterande kontakt med skattemyndigheten (utöver att lämna självdeklaration). Kvali-

⁸⁸³ Statskontoret 1999:51: *Att konsultera medborgarna*, 1999

⁸⁸⁴ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

⁸⁸⁵ *Svensk Kvalitetsindex senaste resultaten*, Pressinformation, 2000-01-17

⁸⁸⁶ Statskontoret 1999:51: *Att konsultera medborgarna*, 1999

⁸⁸⁷ Statskontoret 1999:51: *Att konsultera medborgarna*, 1999 och *Svensk Kvalitetsindex senaste resultaten*, Pressinformation, 2000-01-17

tetsnivåerna för skattemyndigheten är avsevärt högre än vad amerikanska skattebetalare uppger (1999 var IRS' index 51), förutom när det gäller IT-stöd vid deklaration.⁸⁸⁸

SCSI-mätningarna ska inte blandas ihop med de NKI-mätningar (Nöjd Kund Index) som årligen görs på uppdrag av RSV.

Mätningar av samhällsförtroendet

Varje år sedan 1986 genomför SOM-institutet vid Göteborgs universitet opinionsundersökningar kring Samhälle, Opinion och Massmedia. De har bland annat mätt samhällsförtroendet i Sverige. En överblick över samhällsförtroendet idag visar att institutioner som tillhör den offentliga sektorn har större förtroendemässig förankring i allmänheten än sådana institutioner som tillhör de politiska och intresseföreträdande sektorerna. Skillnaden är stor. När det gäller t ex sjukvården och polisen uppger cirka hälften av alla svenskar att deras förtroende är stort och bara 10-15 % uppger att deras förtroende är litet. Beträffande t ex regeringen och de politiska partierna är förhållandet det rakt omvända.

Förtroendet för den offentliga sektorns institutioner har varierat en del sedan mitten av 1980-talet. Det har dock som regel följt samma mönster institutionerna emellan. På det hela taget är samhällsförtroendet idag mindre än för tio år sedan. Den lägsta genomsnittliga förtroendenivån hittar man 1993. Idag är förtroendet något högre än 1993, men lägre än 1996, och de tendenser som finns pekar definitivt inte mot en fortsatt uppgång. Tvärtom förefaller förtroendekurvorna att peka nedåt igen på ett par håll.⁸⁸⁹

Dialogskapande satsningar

De kundundersökningar, medborgarpaneler mm som beskrivits ovan är inte i första hand demokratiska verktyg. Att utveckla och utvidga demokratin är dock inte heller syftet med dessa modeller, utan de syftar till att utvärdera och förbättra myndigheternas service. Om den svenska demokratiska traditionen ska återspeglas i arbetet med konsultation av medborgarna bör en annan typ av metoder uppmärksammas. Dessa ska vara dialogskapande. De syftar till att skapa medvetande och att samla in välinformerade synpunkter från allmänheten, inte omedelbara reaktioner. Metoderna ska framkalla beslut och åsikter genom att man diskuterar och överväger gemensamt.

Återigen kan man få inspiration från Storbritannien. "Public Involvement Programme" (PIP) är ett samarbetsprojekt för att involvera medborgarna i beslutsfattandet. PIP bistår den praktiska utvecklingen av nya modeller för det medborgerliga deltagandet i beslutsfattandet av frågor som ligger i folkets intresse. Medborgarråd (citizens' juries) anges som en modell för att skapa dialog. Pilotförsök med medborgarråd hölls i Storbritannien under 1996-1997 anpassade efter liknande metoder från USA och Tyskland. En liten grupp av vanliga medborgare (12-16 st) inbjuds att representera sitt område. De ombeds ta del i frågeställningen angående ett viktigt ämne rörande politikutveckling och samhällsplanering. Övningen håller på ungefär fyra dagar, under vilka deltagarna informeras om fallet, utfrågar experter och för en ingående diskussion. Om rådets rekommendationer inte följs krävs en förklaring till orsaken.⁸⁹⁰

⁸⁸⁸ Svensk Kvalitetsindex senaste resultaten, Pressinformation, 2000-01-17

⁸⁸⁹ Statskontoret 1999:51: Att konsultera medborgarna, 1999

⁸⁹⁰ Statskontoret 1999:51: Att konsultera medborgarna, 1999

20.1.2 Synen på skatte- och kronofogdemyndigheternas arbete och service

Hur upplevs skattemyndigheternas arbete och service?

RSV har under de senaste åren gett ut flera rapporter som behandlar medborgarnas och företagens synpunkter på skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet och service.

Uppfattningen om skattemyndigheten totalt sett är positiv och stabil över tiden.⁸⁹¹ Drygt 40 % av medborgarna har totalt sett förtroende för skattemyndigheten och 12 % har det inte. Andelen som har förtroende för skattemyndigheten ökar ytterligare om man bara tillfrågar de som varit i kontakt med myndigheten. Det tyder på att de anser sig ha blivit korrekt behandlade. Egenföretagare har dock mindre förtroende för skattemyndigheten än genomsnittet och för den gruppen minskar förtroendet ytterligare när de haft kontakt med myndigheten.

Allmänhetens förtroende för skattemyndigheten är beroende av att myndigheten utför sin uppgift på ett bra sätt, vilket för allmänheten framför allt innebär att skattemyndigheten fattar korrekta beslut samt att allmänheten får den hjälp de behöver och en likvärdig och rättvis behandling. Andra faktorer som har stor betydelse för förtroendet för skattemyndigheten är att personalen har bra sakkunskap, att bemötandet är bra, att handläggningen är snabb och sättet att kommunicera.⁸⁹²

Av flera studier framgår att skattemyndighetens sakkunskap inte är tillräckligt tillgänglig för skattebetalarna. Allmänheten gör i och för sig bedömningen att sakkunskapen är god; många anser att personalen är kunnig, att den tjänsteman de får kontakt med kan svara på deras frågor och att de kan lita på att de svar de får är korrekta. Problemet är snarare att få kontakt med rätt person..⁸⁹³

Hur upplevs kronofogdemyndighetens arbete och service?

Allmänhetens uppfattning om kronofogdemyndigheterna är lite mer osäker. En majoritet av de tillfrågade har ingen uppfattning om kronofogdemyndigheten eller avstår från att svara. Det beror antagligen på att det endast är ungefär 10 % av befolkningen som under det senaste året haft kontakt med kronofogdemyndigheten. En majoritet av dem instämmer i att myndigheten är bra på att driva in pengar.

För att kronofogdemyndigheten ska anses utföra sin uppgift på ett bra sätt kräver allmänheten att myndigheten framför allt ska fatta riktiga beslut och ge god service. Vidare ska myndigheten behandla alla lika, handlägga ärenden snabbt, kunna nås utan besvär, vara bra på att informera och slutligen vara bra på att driva in pengar.

⁸⁹¹ RSV Rapport 1999:1: *Allmänhetens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och myndigheternas kontroll – Resultat från en riksomfattande undersökning hösten 1998, 1999*

⁸⁹² RSV Rapport 1999:2: *Allmänhetens synpunkter på skattemyndigheternas sätt att arbeta – Resultat från en riksomfattande undersökning hösten 1998, 1999*

⁸⁹³ RSV Rapport 1997:6: *Service med kvalitet, 1997* och RSV Rapport 1999:2: *Allmänhetens synpunkter på skattemyndigheternas sätt att arbeta – Resultat från en riksomfattande undersökning hösten 1998, 1999*

Av de som har någon åsikt i frågan anser 24 % att kronofogdemyndigheten fattar riktiga beslut och 22 % av myndigheten inte gör det. Det var dock endast 63 % som besvarade den frågan. Hela 93 % av respondenterna har däremot uttalat sig om kronofogdemyndighetens service. Av dessa anser 40 % att servicen är god och 26 % att den inte är det.⁸⁹⁴

20.2 **Mångfald och tillgänglighet**

Variationsrikedomen är stor hos de som har besvarat enkäterna om skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas arbete och service. De genomförda undersökningarna innehåller även en del jämförelser mellan medborgare och företag i olika regioner och i andra grupperingar utifrån t ex ålder och inkomst. Studerar man dessa finner man att variationen ökar ytterligare. Det är ganska naturligt när man ställer den här typen av frågor. Som konstaterats i början av det här avsnittet finns det inget sådant som en typisk kund. Synpunkterna varierar kraftigt mellan olika kundgrupper som ofta har väldigt olika, och ibland ganska specifika, behov. Det finns även stora variationer i synpunkter och behov mellan olika individer, beroende på deras personliga utgångspunkt och preferenser. Det är därför naturligt att den service som erbjuds passar vissa kunder bra, medan andra upplever den som undermålig.

Både när det gäller skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas verksamhet anser medborgarna att det viktigaste är att myndigheterna fattar bra beslut. På andra plats kommer dock att de ger bra service. Inom båda myndighetsgrupperna framgick det också tydligt att servicefrågorna prioriterades högre av dem som haft kontakt med myndigheten. Det finns därför anledning att se över hur serviceutbudet kan förbättras och bättre anpassas till kundernas individuella preferenser.

En av de viktigaste delarna i serviceutbudet, där stora förändringar sker idag, är tillgängligheten. För att skapa god tillgänglighet i servicen har många förvaltningar runt om i världen som målsättning att kunden ska erbjudas service dygnet runt och genom flera olika kanaler så att kunden själv kan bestämma när och hur han ska ta del av servicen.

Syftet är alltså att förvaltningens kunder ska kunna få information, ställa frågor, uträtta ärenden när det passar dem oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet. Informations-tekniken spelar en stor roll i det här sammanhanget. Målet för framtiden är att alla myndigheter vars verksamhet riktar sig till enskilda medborgare, företag och andra organisationer som ett komplement till manuella tjänster ska kunna erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning.⁸⁹⁵

Statskontoret bekräftar i en förstudie av framtidens servicefunktioner att den viktigaste pågående förändringen kring service är de allt högre kraven på tillgänglighet. Fram till nu har man kunnat avgränsa servicen till ”kontorstid” och ”telefonid”. Samhället idag präglas framför allt av tidsbrist varför service i allt större utsträckning förväntas finnas tillgänglig anpassad till varje enskild individs behov. Konsekvensen är att man måste erbjuda någon form av service dygnet runt året runt. För att kunna möta dessa krav krävs att man erbjuder olika former av självhjälp. Talsvar var det första exemplet på detta och på senare tid har nya möjligheter öppnats genom framför allt webb och e-post.

⁸⁹⁴ RSV Rapport 1999:8: *Allmänhetens synpunkter på indrivningssystemet och kronofogdemyndigheternas sätt att arbeta – Resultat från en riksomfattande undersökning hösten 1998, 1999*

⁸⁹⁵ Holmqvist, Hans-Eric: *Ständig förbättring av förvaltningens service till medborgarna - visionen om 24 timmars myndigheten*, 1999-05-13, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt>

Britta Lejon har tagit fasta på detta och i hennes vision har den sk 24-timmars myndigheten blivit ett vägledande begrepp. Med det menar hon att medborgare och företag ska kunna få information, ställa frågor och uträtta ärenden när det passar dem. Som ett komplement till manuella tjänster ska medborgare och företag erbjudas elektroniska tjänster för självbetjäning.⁸⁹⁶

Fysisk tillgänglighet

Även om man utvecklar elektroniska självbetjäningssystem så kommer många kunder även i framtiden att ha behov av att vid vissa speciella tillfällen kunna träffa en tjänsteman. Trenden i Sverige idag är att de flesta myndigheter minskar antalet lokalkontor, vilket medför att tillgängligheten till fysiska besök kraftigt försämras.

I det här avseendet kan det vara intressant att se hur skatteförvaltningen i Australien har löst sina problem med att skapa fysisk tillgänglighet. Australien är ju ett väldigt stort och glesbefolkat land, som har svårt att skapa god tillgänglighet genom traditionella lokalkontor.

ATO har, som ett steg i moderniseringen, genomfört en decentralisering som slutfördes 1994-1995. Innan moderniseringen hade ATO 14 kontor, varav de flesta var lokaliserade i centrala affärsdistrikt, utspridda i 120 byggnader. Genom moderniseringsprogrammet har ATO decentraliserats så att de nu arbetar från ett huvudkontor (National Office) och 25 filialkontor, inhysta i tekniskt lämpliga byggnader.⁸⁹⁷

Nu har ATO insett att systemet med ett antal homogena filialkontor är förlegat. Det krävs en större mångfald för att tillgodose allmänhetens behov av tillgänglighet. De ska därför ha färre platser med stora diskbaserade verksamheter, och istället satsa mer på shopfront access points (servicestationer/medborgarkontor), antingen separata eller i kompanjonskap för att erbjuda service från hela den offentliga sektorn. Dessa ska kompletteras med nya fältkontor – understödda av mobil dator teknik – så att 80 % av alla företag hamnar inom 100 km från ett skattekontor.⁸⁹⁸

Inland Revenue i Storbritannien har ett nationstäckande nätverk med 308 Tax Enquiry Centres. De flesta av dessa kontor har moderniserats och fått en öppen planlösning. Vid dessa kontor får 97 % av de besökare som inte har bokat tid hjälp inom 15 minuter. Huvuddelen av kontoren är dock bara öppna mellan 08.30 och 16.30, och målsättningen är endast att förlänga öppettiden till 17.00. Mobila tax enquiry centres ger värdefull service till människor som har problem att besöka ett skattekontor eller ett permanent enquiry centre.⁸⁹⁹

Försäkringskassorna kommer i framtiden att ha kontor för de kunder som behöver och önskar träffa handläggare. Kontoren behöver inte vara mötesplatsen. Kunden och handläggaren gör upp om tiden för möten och plats. Den utveckling som redan påbörjats att koncentrera vissa ärendeslag till vissa kontor fortsätter. Samtidigt som antalet kontor blir färre blir det totala antalet mötesplatser fler.

⁸⁹⁶ Lejon, Britta: *Detta förväntas av framtidens förvaltning*, Tal 1999-02-10, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt/messages/69/68.html>

⁸⁹⁷ Australian Taxation Office: *The Commissioner's Annual Report 1997-98*, 1998, <http://www.ato.gov.au>

⁸⁹⁸ Australian Taxation Office: *A new tax office for a new tax system*, 1999, <http://www.ato.gov.au>

⁸⁹⁹ Inland Revenue: *Annual Report for the year ending 31st March 1998*. <http://www.inlandrevenue.gov.uk>

Det kan också finnas kontor eller ”stationer” som ger kunden service så långt som möjligt genom självbetjäning. Det sker med hjälp av försäkringskassans hemsida på Internet, servicetelefonen och serviceterminaler. För handledning av de tekniska hjälpmedlen och som en komplettering av självbetjäningen betjänas också enklare frågor och ärenden ”över disk” av personalen. Detta alternativ samlokaliseras ofta med annan verksamhet, exempelvis annan offentlig förvaltning.

För kunder som har ett ärende till försäkringskassan och befinner sig långt från ett av kassans kontor och samtidigt saknar egen tillgång till Internet kan det finnas utplacerade serviceterminaler för information och service via självbetjäning. Dessa automater kan också användas av fler än försäkringskassans kunder. Redan idag finns gemensamma serviceterminaler för försäkringskassan, skattemyndigheten och arbetsförmedlingen⁹⁰⁰. Automaterna finns i allmänhetens utrymme på försäkringskassornas kontor. De finns också i andra offentliga lokaler. Det kan vara kommunalhus, medborgarkontor, bibliotek, vårdcentraler eller polisstationer.⁹⁰¹

På allt fler ställen har man alltså funnit att traditionella lokalkontor både är onödigt dyra och inte är anpassade till det servicebehov som kunderna har. Genom att ersätta/komplettera lokalkontoren med olika slags servicestationer kan man samtidigt både förbättra tillgängligheten och servicen och minska kostnaderna. I glesbygd kan tillgängligheten förbättras ytterligare genom mobila servicestationer. Många har gått ytterligare ett steg längre och börjat samordna sina servicestationer med andra myndigheter och i vissa fall även privata företag, i vad som ofta kallas *one stop shop* eller *medborgarkontor*. Dessa kommer vi att gå in närmare på i avsnittet om samverkan över organisationsgränserna.

20.3 Elektronisk förvaltning

En stor del av myndigheternas kundservice kräver inte fysisk närvaro, utan kan mycket väl utföras genom skriftväxling, telefonservice eller Internetservice. Skriftväxling används framför allt vid utskick av blanketter och broschyrer, vid sk skrivbordsutredningar och vid utskick av beslut. Det används mindre ofta vid frågor från kunderna, eftersom det är ett så långsamt medium och kunderna får då i regel vänta ganska länge på att få svaren på sina frågor.

Telefonservicen kan vara utformad på lite olika sätt. Kunderna kan ringa direkt till ett lokalkontor och via växeln förhoppningsvis bli kopplad till någon som kan besvara deras frågor. Man kan även ha någon slags kundtjänst eller call centre, dit kunderna kan ringa för att få sina frågor besvarade. Många myndigheter erbjuder även självbetjäning via telefonen. Kunden får då genom olika knapptryckningar ta sig igenom olika menyer för att t ex beställa en broschyr.

Med hjälp av Internet kan man erbjuda dessa, och många fler, tjänster. Det går också att förbättra kvaliteten på servicen och göra den mer användarvänlig med hjälp av Internet.

⁹⁰⁰ Stjärnsten, Bengt, samtal 1999-08-18

⁹⁰¹ RFV: *Våra framtida kundmöten, Slutleverans från Kundpolicyprojektet*, 1998

20.3.1 Sveriges satsning på elektronisk service

Regeringens syn på den elektroniska servicens potential

Utvecklingen av informationstekniken innebär produktivitetsvinster och möjligheter till verksamhetsutveckling. Den kan också göra den offentliga verksamheten mer tillgänglig för medborgarna och mer serviceinriktad. Regeringens bedömning är att utvecklingen mot allt mer datoriserade ärendeprocesser är bra och gör det möjligt för förvaltningen att arbeta bättre över myndighetsgränser. Detta bidrar till förkortade handläggningstider och minskade kostnader och därmed till ökad effektivitet i förvaltningsprocessen. Ett arbetssätt där flera myndighetsuppgifter med stöd av IT samordnas på regional och lokal nivå inom hela den offentliga sektorn medger vidgade möjligheter att erbjuda medborgare och företag enklare kontakter med myndigheterna. Flera myndigheter kan t ex länkas samman, utan att för den skull organisationerna behöver förändras.

I begreppet självbetjäning ligger möjligheten att elektroniskt få tillgång till myndighetsinformation, blanketter, föreskrifter, lagar och förordningar. Självbetjäning innebär även möjligheter att lämna in blanketter och uppgifter elektroniskt till statliga myndigheter och i övrigt initiera ärenden elektroniskt där detta är möjligt med hänsyn till lagstiftningen. Elektronisk självbetjäning innebär bättre tillgänglighet till myndigheternas tjänster. Genom elektronisk självbetjäning uppnås effektivitetsvinster för myndigheterna. För medborgare och företag betyder självservice kortare väntetider och förenklingar i kontakterna med myndigheterna samt tillgång till tjänster utanför kontorstid. Myndigheter bör erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning som ett komplement till traditionella tjänster.

Myndigheterna bör också pröva möjligheterna att utveckla nya förvaltningstjänster via bl a multimedia, avancerad TV/radio och telefoni som komplement till beprövade metoder. Regeringen anser att medborgare och företag så långt som möjligt själva ska kunna välja på vilket sätt kontakter och tjänster förmedlas.⁹⁰²

Hur långt har svenska myndigheter kommit idag?

Statskontoret har i flera rapporter redovisat vilka faktiska satsningar på elektronisk service myndigheterna i Sverige gör. De har funnit att Internetsatsningarna hos de svenska myndigheterna har fått ökad bredd och omfattning under de senaste åren och att de fick sitt stora genomslag i statsförvaltningen under 1997. Tillväxten av webbplatser har sedan fortsatt och sommaren 1998 fanns tre av fyra myndigheter på nätet. Statskontoret anser dock att hemsidan i många fall används främst som ett slags skyltfönster⁹⁰³.

Med enstaka undantag innehåller myndigheternas webbplatser administrativ information, dvs uppgifter om telefonnummer och postadress, lokalisering, organisationsplan mm och information om verksamheten. De flesta ger denna information även på engelska. Flera myndigheter har också lagt ut sina årsredovisningar på nätet. Ingen har dock ännu gjort sina diarium tillgängliga. Skolverket har aviserat att detta kommer att ske inom kort.

⁹⁰² Prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁹⁰³ Statskontoret 1999:50: *Framtidens servicefunktioner – Förstudie*, 1999

Ofta erbjuder myndigheterna också rättsinformation för det egna ansvarsområdet i form av de författningar och föreskrifter, som allmänhet och företagare har att följa. Ibland är dessa kompletterade med rutinbeskrivningar för olika ärenden, som talar om hur det går till att söka ett bidrag, ett tillstånd, initiera ett ärende eller överklaga ett beslut. Många myndigheter som producerar utredningar eller andra publikationer, gör också dessa tillgängliga på Internet.

Myndigheter, vars verksamhet riktar sig till företag och medborgare, har börjat erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning som komplement till traditionella kontaktvägar. För medborgare och företag betyder det kortare väntetider, förenklingar i kontakterna och tillgång till tjänster utanför kontorstid. Samtidigt uppnås effektivitetsvinster för myndigheterna. Självbetjäning via Internet underlättar tillgången till myndighetsinformation, lagar och förordningar och lämpar sig väl för att lämna in uppgifter elektroniskt till statliga myndigheter. Fortfarande innebär självbetjäning i huvudsak möjligheter att skriva ut blanketter eller beställa broschyrer. Förklaringen är att det ännu saknas tillräckligt goda möjligheter, t ex tekniska förutsättningar och gemensamma spelregler, för att tillhandahålla sådana tjänster med acceptabel säkerhet och skydd för den personliga integriteten.⁹⁰⁴

IT-forskaren Åke Grönlund har studerat de svenska kommunernas hemsidor. Han har funnit att många gör felet att de startar ett webbprojekt och inte ett serviceprojekt. Målet blir att göra en hemsida, inte att förbättra servicen (medlet blir målet). Att ha en hemsida har dock inget egenvärde, utan det bör finnas ett behov av en hemsida innan man skapar en. Man undersöker sällan heller om folk kan hitta i ens hemsida. Gör man en undersökning visar den ofta att det är väldigt svårt att hitta. Alla dessa problem grundar sig i att man ofta saknar en långsiktig strategi för webbanvändningen. Man ska utgå från kundens behov när man utformar hemsidor:

- Vad ska man ha en hemsida till?
- Vilka tjänster ska finnas där?

Åke Grönlund hävdar att man utan att försämra den kommunala servicen i Sverige kan lägga ned 250 av de 288 kommunala webbsajterna. Det är bara ett tiotal av dem som än någorlunda användbara.⁹⁰⁵

Hur kan tekniken effektivisera dagens call centers?

Statskontoret har gjort en förstudie av hur framtidens servicefunktioner kan tänkas utformas. Där talar de om att människan är på väg mot AORTA: Always On Real Time Access. Denna pågående utveckling kommer att ställa helt nya krav på hur snabbt och under vilka tider man ger service. För att kunna ge bra service utan att kostnader raketartat skjuter i höjden måste man hitta sätt att automatisera servicefunktioner och skapa förutsättningar för självhjälp dygnet runt, sju dagar i veckan.

Dagens call centers kommer enligt Statskontorets förstudie att utvecklas till sk contact centers, som kan hantera flera olika kommunikationssätt. Tekniken för call centers har vuxit fram under 10-15 år. Om man applicerar Internet-tid på vidareutvecklingen mot contact centers innebär det att man bör kunna se kvalificerade system i drift inom två år.

⁹⁰⁴ Statskontoret 1998:15: *Staten i omvandling 1998*

⁹⁰⁵ Grönlund, Åke: *IT-revolutionen*, Konferens Kvalitet 99, 1999-11-09

Statskontoret påpekar i det här sammanhanget att utvecklingen av contact centers inte medför att telefonen har spelat ut sin roll. Som exempel kan nämnas att stora e-handelsplatser ofta har relativt omfattande call centers för att hantera kundservice. Genom användningen av contact centers kan dock telefonkontakterna minimeras till det absolut nödvändiga.

Det finns stora ekonomiska vinster i att bygga upp kundstödsystem via telesvar och webben, och på så sätt minska belastningen på den "vanliga" telefonservicen. Alla dessa system kan dessutom effektiviseras om man skapar effektiva gränssnitt mot historiska data. När en kontakt tas ska man snabbt kunna få upp en bild av samtliga tidigare kontakter samt också en översikt över vilka relationer som redan finns.

En grundläggande servicetjänst på Internet idag är FAQ (Frequently Asked Questions). Tanken med denna typ av tjänst är att kunden på ett enkelt sätt själv ska kunna leta fram svaret på sina frågor. För att vara användbar måste därför en FAQ-tjänst vara lätt att hitta till på organisationens webbplats och kontinuerligt återspegla de frågor som kommer in via andra kanaler. Underlag för FAQ är alltså information från alla kundstödsfunktioner. Där måste det vara enkelt för en handläggare att markera eller skriva in ett underlag för en fråga/svar.

Möjligheten med denna typ av lösningar är att få bort belastningstoppar i call center och motsvarande kundstödsfunktioner. Enligt tidningen TeleAffärer fick Skattemyndigheten i Stockholm som mest in 18 000 samtal under en timme veckan före deklarationsinlämningen 1997. Totalt fick man 300 000 påringningar under en vecka. 1998 lyckades man halvera antalet påringningar till 150 000 genom utomhusreklam, reklam i tidningar och utskick. 80 % av samtalen rörde samma 5-6 frågor och den allra vanligaste var "När ska deklarationen vara inlämnad". Att publicera svaren på dessa 5-6 frågor lättillgängligt på webben kan vara ett sätt att få ner samtalsfrekvensen ytterligare nästa år utan att behöva genomföra annonskampanjer.

Om man inte lyckas få svar på sina frågor med hjälp av FAQ och sökfunktioner bör webbplatsen erbjuda formulärbaserade frågor som skickas som e-post. Fördelen med formulär är att man kan "tvinga" användaren att lämna ifrån sig uppgifter som gör frågan lättare att besvara och den kan direkt skickas till lämplig mottagare. I bakgrunden behövs då ett genomtänkt system för hur routing ska ske, dvs för fördelning av frågorna inom myndigheten.

Ur ett call center-perspektiv innebär e-post att ett nytt fenomen införs, "backlog". Om en uppringande person inte blir betjänad i tid lägger denne förmodligen på luren och kan eventuellt komma att ringa upp senare. När en person skickar e-post och detta inte hanteras omedelbart, på grund av exempelvis tidsbrist, finns dock brevet kvar. Man måste skapa system för att hantera den sk backloggen. Så länge förväntningarna på svarstid är relativt låga kan detta till viss del vara positivt. Man har fortfarande chansen att besvara frågan och kan hantera e-post när det passar. När kraven på svarstid ökar finns risk för ett bemanningsproblem. Ett enkelt sätt att förbättra hanteringen av e-post är att skicka ut automatiska mottagningsbekräftelser som talar om att meddelandet har kommit fram och att frågan kommer att besvaras inom en viss tidsperiod.

Chat används idag främst av ungdomar för "småprat". De ungdomar som idag ser chat som en naturlig del av Internet kommer att bli kunder till våra myndigheter. Med detta perspektiv kan chat mycket väl vara en framtida kanal för kundstöd. Chat kan kombineras med "screen pops" som ger information om personen på andra sidan eller om vilka sidor som besökts innan en

fråga ställts. Genom chatten kan man hjälpa kunden att hitta de sidor på hemsidan där den sökta informationen finns, eller hjälpa kunden att fylla i en blankett etc.⁹⁰⁶

20.3.2 Satsningar på bättre telefonservice

RSV har under 1998 infört ett gemensamt telefonsystem för hela ”koncernen”. Det knyter samman alla skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter i hela landet. Det finns telefonväxlar regionvis, dit allmänheten från hela regionen kan ringa. Systemet möjliggör länsvis utformning av gruppnummerslingor. Det innebär att man länsvis kan samordna telefonservicen och ha direktnummer till olika slingor beroende på ärendeområde. Det går även att ha telefonslingor inom t ex ett kontor eller en sektion och att turas om att ansvara för hela länets telefonservice.

För att förbättra och effektivisera servicen har skatteförvaltningen i Sverige 1996 infört en rikstäckande servicetelefon, där svar på vanliga frågor kan ges via talsvar dygnet runt och blanketter och broschyrer kan beställas. Avsikten är att servicetelefonen på sikt ska utvidgas till att även innefatta kronofogdemyndigheternas ansvarsområde. Servicetelefonen avses också vidareutvecklas med utökade möjligheter att beställa blanketter, broschyrer mm. Vidare är ett utbud med olika ”registertjänster” som namn- och adressförfrågan och förfrågan om F-skatteregistrering under utveckling. En annan framtida tillämpning kan vara begäran om utdrag från skattekontot. Vid massutskick från skattemyndigheten, t ex när deklaraionsblanketter skickas ut, bör de vanligaste frågorna kunna besvaras med automatiska telefonsvar, exempelvis inspelade på band (jämför FAQ-tjänsterna på Internet). Inom individsområdet undersöks möjligheterna att använda servicetelefonen för förfrågningar avseende gäldenärer.

Som ett led i arbetet med att öka tillgängligheten har gemensamma minimitider för besök och telefon mellan kl 08.00-16.00 vardagar, införts för samtliga skatte- och kronofogdemyndigheter från ingången av 2000. Vissa av skattemyndigheterna (bl a Stockholm och Göteborg) har därutöver öppet för besök och telefon fram till kl 18.00 vardagar. RSV håller på att utreda medborgarnas och – framför allt – småföretagarnas behov av myndigheternas tjänster. Utifrån resultaten av denna utredning ska man sedan utveckla de förslag som finns bl a om utökat öppethållande per telefon och införande av en rikstäckande telefonpanel, liknande de som banker och försäkringsbolag erbjuder. Tanken är bl a att komplettera servicetelefonen med en möjlighet till personlig betjäning, även utanför ordinarie arbetstid (på sikt kanske tom dygnet runt om undersökningen visar att medborgarna ställer krav på detta).⁹⁰⁷

20.3.3 Medborgarterminaler

Alla medborgare har idag inte tillgång till Internet och har därigenom svårt att ta del av den service som erbjuds via myndigheternas hemsidor. Då kan de serviceterminaler eller medborgarterminaler som RSV Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV) och Centrala studiestödsnämnden (CSN) har utvecklat gemensamt vara ett alternativ. Tanken är att respektive myndighet ska ställa ut medborgarterminalerna på sina olika kontor. Därutöver ställs gemensamma terminaler ut i andra offentliga miljöer som t ex kommunkontor, bibliotek och universitet. Den miljö som ansetts mest lämplig är biblioteken. I motsats till de flesta myndigheter har de ofta öppet även på kvällstid och några timmar på lördagar. Biblioteken är

⁹⁰⁶ Statskontoret 1999:50: *Framtidens servicefunktioner – Förstudie*, 1999

⁹⁰⁷ André Åstrand, Birgitta: *Ang: 24-timmarstransaktioner*, 2000-01-12

vidare att betrakta som samhällets "informationscenter". De har redan idag vanligtvis en utbyggd IT-miljö och personalen har utbildning och kompetens inom inte bara informationsområdet utan även IT-området.

Under 1999 har försöksverksamhet bedrivits genom att 20 st medborgarterminaler placerats ut på ett dussintal ställen, såväl i glesbygd som på större orter. Med något undantag har terminalerna placerats i kommunala miljöer. Under år 2000 kommer försöksverksamheten att utvidgas, dels till att omfatta fler terminaler (sammanlagt ca 150 st) dels kommer ytterligare en myndighet, Premiepensionsmyndigheten (PPM) att ansluta sig.

Med hjälp av medborgarterminalerna ska de olika förvaltningarnas kunder erbjudas ett brett utbud av självbetjäningstjänster. Inledningsvis består utbudet främst av allmän service och information. En utgångspunkt är att använda Internet och webbt teknik – dvs öppen, standardiserad och väl spridd teknik – som är såväl enkel att använda som kostnadseffektiv. Inledningsvis tillhandahåller respektive myndighet de tjänster som finns på den egna hemsidan, med enbart en kompletterande ingångssida.

På sikt kommer samordningen mellan förvaltningarna att fördjupas. Ett väsentligt inslag är att harmonisera utformningen för att underlätta för kunden att enkelt navigera inom det samlade utbudet. Kan man lösa identifikations- och överföringsfrågorna tillfredsställande öppnas möjligheter till att inte bara erbjuda en smidig lösning för god service och information utan även ett utbud för interaktiv ärendehantering. Då ska det även bli möjligt att utföra personanknutna aktiviteter, ärenden mm.

Hur många medborgarterminaler som vid fullskaleverksamhet kan komma att placeras ut är lite för tidigt att ha en riktig uppfattning om. Men 2 000-3 000 terminaler fördelade på 1 000-1 500 ställen förefaller klart möjligt. Härtill kommer de terminaler som placeras inom respektive myndigheter. På sikt kan det bli aktuellt att erbjuda alla offentliga organisationer att ansluta sig till medborgarterminalerna.⁹⁰⁸

20.3.4 Praktiska exempel på Internetservice

ATO satsar stort på Internetservice

Eftersom Australien är så stort och i vissa delar glesbefolkat har ATO, trots servicestationer och mobila fältkontor, svårt att skapa fysisk tillgänglighet för alla medborgare och företag. Man har därför satsat på att utveckla servicen via Internet.

I början av 1999 gjordes ATO:s hemsida om och har nu kompletterats med ATO:s skattetekniska databas. Databasen har tagits fram för internt bruk och är ett kraftfullt verktyg som innehåller all antagen lagstiftning, domar mm. Det kan jämföras med att RSV skulle lägga ut ämnesdatabaserna från myndighetens intranät (Lotus Notes) på RSV:s hemsida. ATO:s kunder har nu 24 timmar per dygn, 7 dagar i veckan tillgång till information utvecklad av skatteförvaltningen för dess eget bruk. Den nya hemsidan har också en förträfflig sökmotor och åskådlig utformning, bl a med tre huvudingångar; skatterådgivare, fysiker och företag, vilket återspeglar skatteförvaltningens breda kundregister.⁹⁰⁹

⁹⁰⁸ André Åstrand, Birgitta: *Ang: 24-timmarstransaktioner*, 2000-01-12

⁹⁰⁹ *ATOassist becomes law*, Media Release, 1999, <http://www.ato.gov.au>

Ett stort moderniseringsprojekt hos ATO under 1997-1998 innefattade utvecklingen av ett elektronisk "skattepaket". I det arbetet har man utvecklat datorprogram och enkla elektroniska system som ska hjälpa fysiska personer att upprätta sina deklarationer. Programmen hjälper skattebetalaren med beräkningar och ger bred assistans genom hela processen. Man har också försökt förbättra säkerheten, bl a genom kryptering och elektroniska signaturer, för att försäkra att informationen förblir privat och skyddad vid överföringen till ATO. Behandlingen av de elektroniskt ifyllda deklarationerna kommer att gå snabbare än för deklarationerna som lämnas in i pappersformat.

Det elektroniska skattepaketet prövades under 1997 med positiva resultat. Som ett andra steg har ATO tillsammans med företag i Australien utveckla ett fullständigt Internetspaket, e-skatt, och prövat det på 5 000 skattebetalare som använder Internet.⁹¹⁰

Under 1999 ska alla deklarationsblanketter ha lagts ut på ATO:s hemsida och det finns även datorprogram som hjälper den skattskyldiga att fylla i sin deklaration. När deklarationen väl är ifylld måste man dock skriva ut den och skicka den till skattekontoret. På försök finns det en deklarationsblankett som man kan sända in via Internet, och man förväntas snart kunna vidga detta till att omfatta fler blanketter.⁹¹¹

Deklarera elektroniskt i USA

För närvarande bearbetar IRS i USA över 215 miljoner deklarationer per år, av vilka de flesta kommer in i pappersform. Det finns stora fördelar med att istället få in en stor del av dessa elektroniskt. IRS slipper då den stora pappershanteringen, deklarationerna går snabbare att gå igenom för IRS och felet är färre⁹¹². När man deklarerar elektroniskt sker det en automatisk summering, kontroll av fel och genomgång av saknad information, vilket medför en felprocent på mindre än 1 %, att jämföra med en felprocent på mellan 20-21 % på pappersdeklarationer⁹¹³. Tyvärr saknas jämförande statistik över felprocent i Sverige, men det är nog inte orimligt att anta att vi ligger i närheten av USA:s felprocent, åtminstone om man bortser från de förenklade deklarationerna.

IRS har både ett system där man kan ringa in och lämna deklarationsuppgifter och ett system där uppgifterna lämnas via Internet. Telefondeklarationen gäller bara för fysiska personer med "enkla" deklarationer. Det är ett väldigt enkelt system, där man ringer ett avgiftsfritt telefonnummer, knappar in sina uppgifter och direkt får besked om eventuell kvarskatt eller över-skjutande skatt. Det hela tar bara ca 10 minuter. Systemet har dock vissa begränsningar. Det går inte att göra adressändringar, yrka vissa avdrag och lämna vissa andra speciella uppgifter via det systemet. Om man vill rätta en tidigare lämnad deklaration, så kan man än så länge inte heller göra detta via telefonen.⁹¹⁴

⁹¹⁰ Australian Taxation Office: *The Commissioner's Annual Report 1997-98*, 1998, <http://www.ato.gov.au>

⁹¹¹ Australian Taxation Office: *Electronic forms*, 1999 <http://www.ato.gov.au>

⁹¹² Internal Revenue Service: *High Impact Agency Internal Revenue Service Goals For The Year 2000*, 1999, <http://www.irs.ustreas.gov/prod/news/impact.html>

⁹¹³ Internal Revenue Service: *IRS e-file For Taxpayers Through an Authorized IRS e-file Provider*, 1999, http://www.irs.ustreas.gov/prod/elec_svs/elf-txpyr.html

⁹¹⁴ Internal Revenue Service: *TeleFile For Qualified Taxpayers*, 1999, http://www.irs.ustreas.gov/prod/elec_svs/telefile.html

De flesta (alla?) av IRS:s deklara-tionsblanketter finns tillgängliga på Internet. Skattebetalarna kan därför enkelt fylla i de elektroniska blanketterna och sända in dem till IRS via en auktoriserad "e-file provider". Inom 48 timmar får man en bekräftelse att IRS har tagit emot deklarationen. 35 av USA:s delstater tar emot statsdeklarationen via Internet, vilket innebär att man alltså kan skicka både deklarationen till IRS och till delstaten samtidigt.⁹¹⁵

Under 1999 deklarerade drygt 29 miljoner skattebetalare via Internet, vilket kan jämföras med 900 000 året innan. 5,6 miljoner valde att deklarerera via telefonen, vilket är en minskning från 1998 med 5,0 %⁹¹⁶. Kongressen har beslutat att 80 % av kontakterna mellan IRS och skattebetalarna ska ske elektroniskt år 2007. Idag sker 25 % av kontakterna elektroniskt.⁹¹⁷

För att främja användningen av Internet vid deklara-tionsinlämnandet lovar IRS att de som deklarerar elektroniskt ska få sin överskjutande skatt återbetald inom 21 dagar, att jämföra med 40 dagar för pappersdeklara-tioner⁹¹⁸. IRS har nu även infört olika möjligheter att betala kvars-katt elektroniskt. Skattebetalare som deklarerar via Internet kan ge IRS tillstånd att ta kvars-katten direkt från skattebetala-rens bankkonto, på samma sätt som många har automatiska betalningar av försäkringar, lån mm. Det går även att betala kvars-katten med kontokort.⁹¹⁹

Elektronisk självbetjäning hos försäkringskassan i Sverige

Under hösten 1997 fastställdes den vision som är grunden för försäkringskassornas långsiktiga handlande. I ett utvecklingsprogram som i sin helhet ska vara genomfört år 2005 har försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV) i samverkan analyserat och utvecklat strategier för förändringen. En av de grundläggande förändringsinsatserna är inriktad på att skapa nya och effektiva kundmöten baserade på modern teknik och automatiserade rutiner.⁹²⁰ Den nya IT-utvecklingen erbjuder lösningar, som skapar helt nya förutsättningar för försäkringskassans kundmöten. Kunderna ska själva kunna välja hur de vill ha kontakten med försäkringskassan utifrån följande alternativ:

1. Kunderna ansluter sig till SFA:s IT-system och utför huvuddelen av arbetsmomenten i ärendehandläggningen själva fram till beslut.
2. Kunderna utför momenten själva enligt första punkten, men kan behöva hjälp under handläggningen. De ringer upp en handläggare som kan se kundens skärm och hjälpa kunden att utföra sin del av handläggningen.
3. Kunder som inte vill använda tekniken kan ringa till en handläggare, presentera sin fråga och få den löst omedelbart av handläggaren, som använder IT-stödet.
4. Kunden kan också besöka ett kontor och utföra ett ärende tillsammans med en handläggare.

⁹¹⁵ Internal Revenue Service: *IRS e-file For Taxpayers Through an Authorized IRS e-file Provider*, 1999, http://www.irs.ustreas.gov/prod/elec_svs/elf-txpyr.html

⁹¹⁶ Internal Revenue Service: *Electronic options a hit with taxpayers*, press release 1999-04-29, <http://www.irs.ustreas.gov>

⁹¹⁷ Thärnström, Björn: *En total kursändring – från kontroll till service*, 2000-01-17, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

⁹¹⁸ Internal Revenue Service: *High Impact Agency Internal Revenue Service Goals For The Year 2000*, 1999, <http://www.irs.ustreas.gov/prod/news/impact.html>

⁹¹⁹ Internal Revenue Service: *New tax payment options & easier installment agreements*, press release 1999-04-07, <http://www.irs.ustreas.gov>

⁹²⁰ Utvecklingsprogrammet: *Från ord till handling, Vad gör du år 2005? 1999*

Försäkringskassorna har i huvudsak att hantera tre olika typer av kundmöten; ansökan/anmälan, rehabilitering och information.

Vid ansökan/anmälan är kundens utgångspunkt att kontakten med försäkringskassan ska vara enkel, snabb och ge direkt respons. I de flesta fall bör kunden kunna utföra sitt ärende själv, genom datoriserad självbetjäning, men om problem uppstår ska det finnas möjlighet att få snabb hjälp av en handläggare. Om kunden så önskar, ska det även gå att klara av ärendet via telefon eller besök.

I den datoriserade självbetjäningen arbetar man inte med blanketter i traditionell betydelse. Frågorna på skärmen, som ersätter blanketten, är helt anpassade utifrån kunden och de uppgifter kunden lämnar i kundmötet. De uppgifter som hämtas från interna och externa databaser och som är relevanta för aktuellt ärendeslag presenteras för kunden. Kunden kompletterar detta med sin information och i självbetjäningsärendet har, när kundmötet avslutas, kunden beslutet på skärmen. Handläggningen går till på följande sätt:

1. **Identifikation:** När kunden identifierar sig kommer en mängd uppgifter att bli tillgängliga om kunden som kön, civilstånd, nationalitet, folkbokföringsadress mm.
2. **Val av förmån:** Här ska kunden välja i vilken förmån han vill göra ansökan eller anmälan. Förmånen väljs från en personlig meny, där tidigare utnyttjade förmåner och förmåner som är vanligast den aktuella kundtypen kommer först.
3. **Relevant information hämtas:** Information som är aktuell i ärendet hämtas automatiskt från interna och externa databaser och presenteras för kunden. Övrig information som endast kunden besitter lämnas av kunden.
4. **Sammanställning och prövning:** Informationen i ärendet sammanställs och prövning av rätt till förmånen görs. Där ärendeslaget inte innebär annat än "matematisk prövning" kan detta göras automatiskt direkt i kundmötet. I andra fall kopplas en handläggare in.
5. **Kontrollfunktion:** Olika kontroller sker i syfte att upptäcka fusk, missbruk eller direkta felaktigheter.
6. **Bekräftelse från kund:** Ansökan/Anmälan ska bekräftas av kunden.
7. **Beslut:** Kunden underrättas om vilket beslut Ansökan/Anmälan har resulterat i.

Vid rehabiliteringen är det personliga mötet mellan handläggaren och kund centralt. Mötesplatsen kan vara hemma hos kunden, i ett medborgarkontor, hos arbetsgivaren eller vårdcentralen eller annan plats som är lämplig i det speciella ärendet. Handläggaren för då sina noteringar och inhämtar information via sin bärbara dator och är inte beroende av sitt "kontor".

Kunden kommer i allt större omfattning att själv vilja styra sin rehabilitering och göra sina val. Det innebär att handläggaren har en viktig uppgift att för kunden presentera valmöjligheter och vilka konsekvenser olika val får. När kunden i processen gör sina val av rehabiliteringsåtgärder ska gemensamma handlingsplaner upprättas mellan berörda aktörer. Dessa handlingsplaner ska vara tillgängliga för samtliga berörda via datamedia och där ska noteringar löpande göras när något delmål i planen har uppnåtts eller annan information som är relevant för den uppgjorda planeringen. Detta innebär att samtliga berörda har samma information vid samma tidpunkt. För kunden innebär detta också att han kan "äga sin egen information", ha tillgång till sin egen rehabiliteringsprocess via sin hemdator.⁹²¹

⁹²¹ RFV: *Våra framtida kundmöten, Slutleverans från Kundpolicyprojektet*, 1998

RSV:s service via Internet

RSV har sedan några år tillbaka en hemsida på Internet. På hemsidan lämnas aktuell information om skatteregler, förvaltningens organisation, telefonnummer och besöksadresser. Man kan också hämta ut blanketter, räkna ut sin skatt mm. Från början innehöll hemsidan mest information från skatteförvaltningen, men den har nu kompletterats med allt mer information från kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde.

RSV utvecklar sin hemsida i tre principiella steg:

1. Tillhandahållande av blanketter via hemsidan.
2. Ifyllnad, med inbyggda lätt åtkomliga hjälpfunktioner. Utskrift av blanketten för underskrift samt insändning till myndigheten.
3. Leverans till myndigheten via elektroniskt medium – identifikation genom ”smarta kort”.

Det första steget har redan tagits, men viss komplettering behöver göras. En del av det andra steget har också tagits. Steg 3 innebär större förändringar som kräver olika utredningsinsatser, bl a om IT-säkerhet och författningsändringar.

Ett exempel på tillämpning av det andra utvecklingssteget är den skatte- och avgiftsanmälan som numera finns på hemsidan. Den innehåller framför allt tre fördelar jämfört med den manuella. Endast de avsnitt som är aktuella för respektive företagsform blir synliga på skärmen, vilket minskar risken för att företagaren fyller i för många eller fel rutor. ”Bakom” varje ruta finns informationstext i två nivåer, först en enklare, sedan en mycket utförlig. Syftet med detta är att informationen ska bli hanterlig, så att företagaren inte ska ”drunkna” i alla text. Avslutningsvis finns ett skatteuträkningsprogram som räknar ut den preliminära skatten.

Utvecklingen av RSV:s hemsidan är ett ständigt pågående arbete, och det finns idag många idéer till vidareutveckling. Ett sätt att presentera aktuella regler är att bygga vidare på de FAQ-frågor som redan finns på hemsidan. Även specifik information till medborgare med utlandsanknytning bör finnas på hemsidan. För företagarnas skull är det viktigt att ordna en elektronisk hantering av i första hand skattedeclarationen. Även de företagare som lämnar bokföring, bokslut och inkomstdeklaration för upprättande till sin revisor, sköter ofta just F-skatt, moms och arbetsgivaravgifter själva.

Enligt diskussioner inom RSV bör företagarna kunna hämta uppgifter om sig själva på webben, exempelvis saldot på skattekontot. Dessutom bör offentliga uppgifter kunna ligga på nätet, såsom om ett företag har F-skatt och vilket VAT-nummer det har. Detta går inte idag på grund av juridiska hinder. Däremot finns dessa tillämpningar via servicetelefonen – med fax-svar. Alla skattebetalare – i första hand företagare – bör också kunna fylla i deklaraionsblanketterna och andra dokument på skärmen och sända dem elektroniskt till myndigheten/inlämningsstället.

Hemsidan utvecklas och förvaltas av RSV. Dessutom utvecklas successivt regionala hemsidor. Alla skatte- och kronofogdemyndigheter bör enligt RSV ha och förvalta egna hemsidor med information med lokal anknytning. Som exempel kan nämnas specificerade adressuppgifter med kartor/kommunikationsmöjligheter till kontoren, speciella informationsinsatser, samarrangemang med andra aktörer, deltagande på mässor, öppettider och speciella inlämningsställena i deklaraionstider, utbudet av företagsträffar – med möjlighet att anmäla sig via ett formulär på hemsidan etc. I början av år 2000 hade skattemyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Gävle regionala hemsidor.

RSV öppnade våren 1999 en "servicejour" i Söderhamn. En särskild "helpdesk" har inrättats för att ta hand om i första hand externa frågeställare, men på sikt är meningen att man även internt inom hela "koncernen" ska kunna informera om när nyheter ska införas. Servicejouren är tänkt att utgöra en länk mellan skatteförvaltningens självbetjäning och personliga service. Den ska också ge avlastning till myndigheterna genom en koncentration av olika servicefunktioner. Tio medarbetare bemannar genom ett rullande schema jouren vardagar mellan 08.00 och 22.00 och även vissa helgdagar, t ex inför deklarationsinlämning. De primära arbetsuppgifterna är att vara användarstöd till allmänheten avseende servicetelefon och hemsida, ta hand om viss administration av hemsidan samt att svara på allmänna informationsfrågor som kommer till RSV:s hemsida. Servicejouren tar emot och svarar på e-post av informationskarakter, medan frågor som avser myndighetsutövning eller individuella bedömningar ska vidarebefordras till ansvarig myndighet. En frågebänk med vanliga frågor (FAQ) byggs successivt upp.⁹²²

20.4 Samverkan över organisationsgränserna

Den insikt som mer och mer tränger sig på såväl i Sverige som internationellt, är att det sk informationssamhället faktiskt innebär att samhället inte nödvändigtvis måste organisera verksamheter sektoriellt kring den samlade sakkunskapen (arkiv, diarier, projekt, handläggare och specialister), utan faktiskt kan organisera verksamheter – göra den samlade sakkunskapen tillgänglig – utifrån medborgarefterfrågan, närhet till medborgaren och tillgänglighet för medborgaren. Det finns samtidigt andra starka samhällseliga krav på att medborgarinriktad serviceverksamhet måste finna nya samverkansformer.⁹²³ Förvaltningsminister Britta Lejon har tagit fasta på detta och poängterar att medborgare och företag i det enskilda ärendet bara ska behöva ta en kontakt med den offentliga sektorn. Detta ställer krav på myndigheterna, försäkringskassorna och de kommunala verksamheterna att samverka på ett helt annat sätt än idag, bland annat tillvarata informationsteknikens alla möjligheter för att tillsammans utföra olika uppgifter.⁹²⁴

I USA:s och Storbritanniens moderniseringsprogram och inom enskilda förvaltningar världen över framhålls samverkan över organisationsgränserna som en viktig framgångsfaktor. Det syftar både till att effektivisera verksamheten och till att öka kundorienteringen. Som man uttrycker det i USA:s moderniseringsprogram måste människor och organisationer samarbeta över organisationsgränserna för att åstadkomma resultat som en enskild förvaltning inte kan åstadkomma själv.⁹²⁵ Medborgarna ska i det enskilda ärendet endast behöva ta kontakt med en myndighet. Det kräver samverkan över myndighetsgränser och ett bättre utnyttjande av informationsteknikens möjligheter för att tillsammans med andra utföra olika uppgifter.⁹²⁶

Storbritannien har i sitt moderniseringsprogram identifierat samma problem med fragmentering och bristande samordning som man idag börjar uppmärksamma i Sverige. Alltför ofta har arbetet hos förvaltningar och deras kontor splittrats och granskningar har fokuserat på deras

⁹²² André Åstrand, Birgitta: *Ang: 24-timmarstransaktioner*, 2000-01-12

⁹²³ Svenska kommunförbundet: *Inför integrerade medborgarkontor*, 1996

⁹²⁴ Lejon, Britta: *En bra förvaltning är ett konkurrensmedel*, Tal 1999-09-28, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

⁹²⁵ National Partnership for Reinventing Government: *A Brief History*, 1999, <http://www.npr.gov/whoware/history2.html>

⁹²⁶ Holmqvist, Hans-Eric: *Ständig förbättring av förvaltningens service till medborgarna – visionen om 24 timmars myndigheten*, 1999-05-13, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning/debatt>

individuella prestationer snarare än på deras bidrag till den offentliga sektorns övergripande syfte. Strategier har för ofta formen av förändringar inom existerande system, snarare än nya idéer som har ett långsiktigt perspektiv som skär över organisatoriska gränser för att gripa problemen från grunden.

Utmaningen är att få olika delar av den offentliga sektorn att arbeta tillsammans, där det är nödvändigt, för att uppnå den offentliga sektorns övergripande mål. För att uppnå det måste strategier utformas utifrån gemensamma mål och noggrant definierade resultat, och alltså inte utifrån organisatoriska strukturer eller existerande funktioner. Man måste lära sig att titta bortom det den offentliga sektorn gör nu.

I Storbritannien har man för avsikt att utveckla ett effektivt system med sporrar och påtryckningsmedel för att genomföra detta. Det kan inkludera nya upplägg av redovisning, som gemensam budget över förvaltningar, tvärskärande resultatmått och värderingssystem som belönar team-work över traditionella gränser.

Det finns många hinder mot att utföra tjänster på det sätt som människor vill ha dem. Uppdelningen av den offentliga sektorn i olika delar – även om det är nödvändigt av administrativa skäl – innebär ofta att människor inte får service på ett samordnat sätt eller att de måste uppsöka flera olika kontor. Olika kontors resultatmål och budgets kan också vara ett hinder mot samarbete. Olika förvaltningar är ofta på långt avstånd från varandra, och försök att sammanföra dem kan förhindras av lagar och regler.⁹²⁷

20.4.1 Gemensam elektronisk ingång

Mycket av samordningsarbetet mellan olika myndigheter och organisationer syftar till att kunderna endast ska behöva kontakta en myndighet i en viss fråga och bara behöva lämna varje slags information en gång. Ett sätt att åstadkomma detta är att skapa en gemensam elektronisk ingång till hela eller delar av den offentliga sektorn.

På lång sikt har regeringen i Storbritannien ambitionen att sammanlänka så stor del av den offentliga servicen och informationen som möjlig genom en gemensam elektronisk ingång. Offentliga förvaltningar och myndigheter har stora mängder data. Variationerna i system försvårar tillgängligheten till denna data. Det har tillsatts grupper som ska arbeta med att lösa det problemet.⁹²⁸

Australien har initierat ett statligt samarbete med en gemensam ingång, vari bl a ATO deltar. Syftet är att skapa en användarvänlig tvåvägskanal för information och transaktioner mellan företag och statliga förvaltningar. Kanalen ska möjliggöra informationsspridning, interaktion samt betalningar och återbetalningar. Kanalen ska vara Internetbaserad, men kommer också att bestå av t ex telefonservice, faxservice och elektroniska kiosker som ett gemensamt gränssnitt mellan företag och förvaltningar.

Den 1 juli 1998 skapades en hemsida för denna ingång. I första steget innehåller hemsidan information till företagen om anspråk på alla statliga områden och möjligheter för företag att

⁹²⁷ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

⁹²⁸ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

utföra transaktioner med staten. Från ingången av 1999 kommer hemsidan gradvis att utökas med fler funktioner.⁹²⁹

Norge har tagit fram en ny informationspolicy. Den bygger på en helhetssyn som innebär att den statliga informationen i största möjliga utsträckning ska samordnas. I många situationer fäster användarna ringa avseende vid vilken myndighet som levererar information. När en medborgare i en given situation önskar information från det offentliga är det naturligtvis situationsanpassad och inte myndighetsspecifik information som efterfrågas. Det är då den aktuella situationen som ska vara ingångsport, inte den ena eller andra myndigheten. För att åstadkomma detta har man startat LivsIT-projektet, som drivs av Statens Informationstjenste. Projektet hade vid ingången av 1999 identifierat 185 olika livssituationer, t ex adoption, graviditet, konkurs och vuxenutbildning. Danmark tar efter projektet och håller just nu på att bygga upp ”information om det danska samfund med udgangspunkt i hverdagens situationer”.⁹³⁰

Även i Sverige har man börjat uppmärksamma möjligheten att samla offentlig information på Internet. Toppleदारforum inledde hösten 1995 ett projekt om det offentliga Sverige på Internet, som sedan utvecklades vidare till SverigeDirekt. Projektet syftar till att samordna stödet för den offentliga förvaltningen när det gäller spridning av samhällsinformation via Internet. De konkreta målen för SverigeDirekt är dels att samla den offentliga sektorns information till en gemensam portal, och dels att stimulera webb-producenterna inom respektive sektor av den offentliga förvaltningen att använda och utveckla www som ett medel att öka medborgarnas tillgång till offentliga tjänster och information och att fördjupa den demokratiska processen.⁹³¹

SverigeDirekt lades ut på nätet 1997. Där finns det länkar till riksdag, regering, landsting, kommuner, myndigheter, akademier, enskilda institutioner och organisationer. Man kan även söka på olika ämnesområden och få fram kortfattad information om det ämnet. Om man t ex söker på Fastighet, så får man upp allt från tomtkö, lagfart, förköpsrätt mm till realisationsvinstberäkning, bygglov och statligt stöd. På varje område är det dock ganska kortfattad information som ges, men det finns även en länk till den myndighet som har hand om just den frågan.⁹³² Nackdelen är dock att länken går till första sidan på den myndighetens hemsida, så man blir tvungen att söka sig fram även där. Det hade varit mer användaranpassat om länken gick direkt till det ämnesområde man höll på att läsa om.

Blekinge driver i samarbete med NUTEK projektet ”one-stop-service”, som kan ses som en miniatyrvariant av Norges LivsIT-projekt. Inriktningen på projektet utgår från att behoven för de enskilda kunderna i framtiden kommer att vara av ”temakaraktär”. En och samma livssituation kräver ofta information och tjänster från flera myndigheter, organisationer och företag samtidigt. Projektets syfte är att sammanföra de olika offentliga myndigheternas utbud av information och tjänster, så att medborgaren bara behöver ange sin livssituation. För att projektet inte ska bli gigantiskt har man dock begränsat tematjänsterna till 2-3 temafrågor, där hela kedjan av aktörer är integrerade.⁹³³

⁹²⁹ Carmody, Michael: *Future directions in tax administration*, The Third International Conferens on Tax Administration, 1998-04-17, <http://www.ato.gov.au>

⁹³⁰ Östberg, Olov: *Norges informationspolicy – något för Sverige att ta efter*, 1999-01-14, <http://www.statskontoret.se/dagensforvaltning>

⁹³¹ Ds 1999:26: *Medborgarkontor i utveckling*, 1999

⁹³² *SverigeDirekt*, <http://www.sverigedirekt.riksdagen.se>

⁹³³ Ds 1999:26: *Medborgarkontor i utveckling*, 1999

20.4.2 One-stop shop, medborgarkontor mm

Under 1997 gjorde statsförvaltningen i Australien en stor satsning för att förbättra medborgarservicen i landet. Som ett led i detta arbete skapades hösten 1997 "Centrelink", som är en ny serviceagentur. Det är ett exempel på en sk "one stop shop", vilket ganska väl beskriver vad det handlar om. Centrelink ska förse kunderna med integrerad service från hela statsförvaltningen och göra det möjligt för människor att få all hjälp de behöver från samhället på ett enda ställe. Redan idag kan Centrelink erbjuda service på flera olika områden, t ex arbetsgivare/anställda, familjeservice, pensioner, socialtjänst och studentservice. Det är dock tänkt att Centrelink ska byggas ut och genom samarbete med fler myndigheter kunna erbjuda än mer heltäckande service till medborgarna.

Genom Centrelink försöker man ha en mer strömlinjeformad och kundfokuserad syn på servicen. För att försäkra sig om detta har man tagit fram en Customer Service Charter som talar om vilken standard på service kunden kan förvänta sig, kundens rättigheter och skyldigheter och hur kunden kan hjälpa till att förbättra Centrelink.⁹³⁴

Genom Centrelink satsar man också på mångfald och individualism i servicen. För att tillgodose så många behov som möjligt erbjuder man on-lineservice via Centrelinks hemsida, telefonservice via ett antal call centres och personlig service via ca 400 customer service centres. För att förbättra servicen på landsbygden har man under 1999 öppnat över 100 nya servicestationer. Man ska också starta videokonferenser, informationskiosker och diverse hjälpmedel för självhjälp såsom telefoner, faxar, kopieringsapparater och Internetuppkopplingar.⁹³⁵

Ett annat exempel är Storbritanniens one stop shops, som syftar till att förenkla för de som använder servicen. De kan utgöras av besöksplatser där man kan få råd och information om olika slags service eller så kan de vara "virtuella" one stop shops som är tillgängliga via telefonen eller Internet. De minskar antalet separata besök människor måste göra för att få service. De leder också till mer effektiv användning av resurser.⁹³⁶

Även Danmark, Norge, Finland, Holland och Tyskland har sedan mitten av 1990-talet utvecklat olika former av one stop shops eller "front offices".⁹³⁷

Medborgarkontor i Sverige

Dessa one stop shops kan närmast jämföras med det vi i Sverige kallar medborgarkontor. Den största skillnaden är att dagens svenska medborgarkontor huvudsakligen tillhandahåller service och information från kommunerna, medan de flesta one stop shops åtminstone på sikt är tänkta att tillhandahålla service från hela den offentliga sektorn.

Det politiska intresset för medborgarkontorens utveckling har ökat kraftigt de senaste åren, vilket också har drivit på utvecklingen. Chefen för dåvarande Inrikesdepartementet beslutade i december 1996 att inrätta en arbetsgrupp för att följa och stödja utvecklingsarbetet med medborgarkontor och andra former av kontakter mellan medborgare och myndigheter. Från ingången av 1999 ligger ansvaret för dessa frågor på Justitiedepartementet.

⁹³⁴ Centrelink facts, *The one stop shop*, januari 1998

⁹³⁵ Major Expansion of rural Centrelink services, 1999-01-28, <http://www.centrelink.gov.au>

⁹³⁶ Blair, Tony & Cunningham, Jack: *Modernising government*, 1999

⁹³⁷ Svenska kommunförbundet: *Inför integrerade medborgarkontor*, 1996

Medborgarkontor innebär en delvis ny syn på hur den offentliga verksamheten kan organiseras på lokal nivå. Den grundläggande idén med medborgarkontor är att man genom ett sektorövergripande arbetssätt kan förbättra och effektivisera den lokala offentliga verksamheten. Medborgare och företag ska i ett enskilt ärende bara behöva ta kontakt med en myndighet. I varje kommun eller centralort bör det finnas någon form av lokal kontakt- eller servicepunkt som är lätt att nå per telefon eller genom besök. Dessa ska kunna ge en bred samhällsinformation.

Ända sedan slutet av 1980-talet har medborgarkontor också setts som en åtgärd för att bibehålla privat och offentlig service i såväl glesbygd som i storstädernas förorter. Frågan behandlades senast i samband med den regionalpolitiska propositionen våren 1998⁹³⁸. I propositionen hänvisade regeringen till den pågående försöksverksamheten med medborgarkontor som bl a ska visa om medborgarkontoren ger möjligheter att genom sektorövergripande arbetssätt förbättra och effektivisera verksamheten. Den ska också visa om samverkan mellan olika kommunala och statliga myndigheter kan vara ett sätt att bibehålla offentlig service i gles- och landsbygder. I januari 1999 beslutade regeringen att tillsätta en ny regionalpolitisk utredning⁹³⁹. Den ska bl a se på den regionala utvecklingen i glesbygden och på landsbygden.

Medborgarkontoren är uppbyggda på väldigt olika sätt i olika kommuner. Arbetsgruppen som följer och stödjer utvecklingsarbetet har delat in medborgarkontoren i fyra olika slag:

- **Samlat informationskontor:** Kan finnas i form av en informationsdisk på exempelvis ett bibliotek där kommunen för samman sin interna och externa service och information till en gemensam funktion. Det kan kompletteras med att försäkringskassan, landstinget och olika myndigheter informerar och ger upplysningar, vägledning och råd om sina verksamheter. Ett exempel är Strängnäs kommun, som har medborgarkontor i biblioteksfilialerna i Mariefred, Stallarholmen och Åker.
- **Kommunala medborgarkontor:** Kan vara en plats dit kommunen för över viss beslutanderätt från olika nämnder till medborgarkontoret som bemannas av samhällsvägledare. Det innefattar en samverkan mellan olika kommunala förvaltningar där servicen är integrerad och där samhällsvägledare kan lämna upplysningar, vägledning och råd samt handlägga enklare förvaltningsärenden från flera kommunala förvaltningar. Sölvesborgs kommun har den här typen av medborgarkontor i kommunhusets entré och i den gamla skolan i Mjällby på Listerlandet.
- **Samlokaliserad service:** Kan vara en gemensam lokal där det kan finnas personal från såväl kommunala förvaltningar, landsting, försäkringskassa som statliga myndigheter och t ex Posten. Personalen har behörighet att handlägga förvaltningsärenden fullt ut inom sina respektive förvaltningsområden. Förvaltningarna och myndigheterna kan ha en gemensam reception där man ger upplysningar, vägledning och råd om kommunal och statlig verksamhet. I medborgarkontoret i Tärnaby (Tärna samservice) arbetar tre generalister vid frontdisken med service till kunden. Dessutom finns det specialister inom socialtjänst, tekniskt område, bostadsbolag, polis och arbetsförmedling.

⁹³⁸ prop 1997/98:62
⁹³⁹ Dir 1999:2

- **Integrerade medborgarkontor:** Kan innebära att den kommunala servicen och informationen kompletteras med uppgifter från t ex Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skattemyndigheten. Man kan använda varandras personal till att lämna upplysningar, vägledning och råd samt handlägga och fatta beslut i vissa enklare förvaltningsärenden samt få tillgång till personuppgifter ur de register som behövs för att kunna utföra dessa uppgifter. Medborgarkontoret i Norra Tjust, Gamleby i Västerviks kommun är ett samarbetsprojekt mellan Västerviks kommun, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och intresseföreningarna i norra kommundelen.⁹⁴⁰

Den helt övervägande delen av medborgarnas kontakter med offentliga instanser sker med sådana som har statligt huvudmannaskap. En undersökning visar att 42 % av medborgarnas kontakter med offentliga instanser under 1995 avsåg försäkringskassa (15 %), arbetsförmedling (10 %), skattemyndighet (7 %), polismyndighet (6 %) och länsstyrelse (4 %). Kommunerna stod för 16 % av kontakterna och posten för 35 %. Detta visar inte minst på vikten av att en förbättring av framtida medborgarservice måste medföra en integration mellan respektive kommun och staten.⁹⁴¹

Även den arbetsgrupp som är tillsatt att följa och stödja utvecklingsarbetet med medborgarkontor framhåller man att medborgarkontoren ska vara integrerade och erbjuda service och information från hela den offentliga sektorn för att medföra några större service- och effektivitetsvinster. Medborgaren ska alltså på medborgarkontoret kunna få svar eller hänvisning för hela sitt behov av offentlig service. Förutom information, rådgivning och vägledning ska ett medborgarkontor även ha förutsättningar för att utföra frekventa och regelstyrda handläggningar åt olika kommunala och statliga myndigheter.

Komrev undersökte i mitten av 1990-talet vad man vinner rent ekonomiskt på att ha medborgarkontor. De kom fram till att vinsten bevisligen blev minst 1 miljon kronor per medborgarkontor, men att man troligen kunde uppnå vinster på runt 6-7 miljoner kronor per medborgarkontor. Vinsten ligger framför allt i att enklare ärenden inte behöver komma in i systemet på den ordinarie myndigheten, utan att allt klaras av direkt vid kundens besök på medborgarkontoret.⁹⁴²

Samtjänstvtal

För att kunna utföra myndighetsutövning vid medborgarkontoren har man stiftat en ny lag om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor (1997:297). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1997 och försöksperioden sträcker sig till utgången av juni månad 2002.

Myndigheterna i samtjänsten kan använda varandras personal för att utföra förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning. Dessa uppgifter kan avse enklare former av service såsom ren information och rådgivning av enklare och mer rutinbetonat slag, dvs sådana förvaltningsuppgifter som också kan föras över till en samverkande myndighet. De kan också avse vissa uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det ska då vara fråga om:

- Frekventa och okomplicerade förvaltningsuppgifter, som anges i lagen
- Beslut som är gynnande eller neutrala för den enskilde

⁹⁴⁰ Ds 1999:26: *Medborgarkontor i utveckling 1999*

⁹⁴¹ Svenska kommunförbundet: *Inför integrerade medborgarkontor*, 1996

⁹⁴² Bjerke, Yvonne, 1999-12-16

- Begränsat utrymme för självständiga bedömningar
- Begränsad tillgång till känslig information.

De samverkande myndigheterna ska i ett sam tjänst avtal ange vilka av de förvaltningsuppgifter som anges i lagen om sam tjänst som ska kunna utföras vid ett medborgarkontor. Oavsett om förvaltningsuppgifterna innefattar myndighetsutövning eller inte kan det i vissa fall krävas tillgång till ett databaserat personregister för att en uppgift ska kunna utföras. I avtalet ska därför också anges de personregister som behöver användas för att uppgifterna ska kunna utföras. Innan sam tjänst avtalet kan träda i kraft måste det godkännas av regeringen.

I maj 1999 var medborgarkontoret i Norra Tjust i Västerviks kommun det enda medborgarkontoret där man träffat ett sam tjänst avtal som godkänts av regeringen. Innan utgången av 1999 hade ytterligare en kommun fått ett sam tjänst avtal godkänt⁹⁴³.

Arbetsgruppens bedömning när det gäller tillämpningen av sam tjänst avtal är att dagens lagstiftning är alltför begränsande. Om integrerade medborgarkontor ska kunna skapas med reella uppgifter fordras att ökade rättsliga möjligheter öppnas för detta. Möjligheten att lägga nya uppgifter på medborgarkontoren bör enligt dem vidgas väsentligt.⁹⁴⁴ Arbetsgruppen får starkt medhåll av Yvonne Bjerke, som driver utvecklingen av medborgarkontor i Botkyrka kommun. Hon menar att med nuvarande utformning av lagen är det ej värt besväret att skriva sam tjänst avtal. Det har också påtalats i en rapport som Botkyrka kommun bl a har skickat till justitiedepartementet.⁹⁴⁵

Generalister

I och med den kraftiga ökningen av antalet medborgarkontor har också en ny yrkeskategori skapats; samhällsväglare eller generalister. Erfarenheter från Botkyrka kommun visar att generalisterna klarar av att hantera information, vägledning, administrativa förberedelser och rutinemässig regelstyrd handläggning inom ett brett område. Man har i Botkyrka anställt högskoleutbildade till medborgarkontoren, men haft svårt att behålla dem. Man håller därför på att sänka sina utbildningskrav och istället lägga större vikt vid den personliga lämpligheten. I Finland inrättade man i slutet av 1995 en fyraårig universitetsutbildning med syfte att försörja behovet av väl yrkesutbildade generalister⁹⁴⁶.

Medborgarkontor i Botkyrka kommun

Botkyrka kommun var först i Sverige med en tidig form av medborgarkontor, genom de servicestugor som började användas 1987. Sedan dess har stora förändringar skett, men Botkyrka kommun ligger fortfarande i täten för den svenska utvecklingen.

Botkyrka kommun har idag fem medborgarkontor med i första hand kommunal service för medborgarna. I dagsläget hanterar medborgarkontoren hela färdtjänstområdet, socialbidrag till de som är över 55 år, parkeringstillstånd för handikappade och bostadshygienfrågor. Inom dessa områden har man alltså flyttat ut hela arbetsuppgiften till medborgarkontoren. Tanken

⁹⁴³ Bjerke, Yvonne, 1999-12-16

⁹⁴⁴ Ds 1999:26: *Medborgarkontor i utveckling* 1999

⁹⁴⁵ Bjerke, Yvonne, 1999-12-16

⁹⁴⁶ Svenska kommunförbundet: *Inför integrerade medborgarkontor*, 1996

är att man ska undvika att bedriva dubbelarbete i den meningen att flera organisationer hantlar samma slags ärende.

Därutöver lämnar medborgarkontoren information och vägledning inom ett flertal andra områden. Socialbidrag och bostadsbidrag slussas via medborgarkontoret, som ser till att blanketten är rätt ifylld och komplett, kontrollerar vissa uppgifter mm. När ansökan sedan kommer till handläggaren är ärendet färdigt att handlägga.⁹⁴⁷

Nästa steg i utvecklingen är att öka tillgängligheten och höja servicegraden i de mest efterfrågade tjänsterna från andra myndigheter. Under våren 1999 har därför en kartläggning och analys av kundkontakter gjorts inom Försäkringskassan, polismyndigheten och skattemyndigheten. Syftet med projektet har varit att ta reda på vilka de vanligaste frågorna är, hur tjänsterna tillhandahålls idag och vilka uppgifter som med fördel kan flyttas till medborgarkontoren. Projektet har bl a kunnat konstatera att de förändringar som förbättrar kundnyttan också i de flesta fall förenklar administrationen och är till nytta för organisationen.

Gemensamt för myndigheterna är att öppettiderna ej är anpassade efter kundernas behov, kontakterna gäller i övervägande fall information och vägledning och man måste ofta återkomma flera gånger i samma fråga. För flertalet ärenden behöver kunden inhämta uppgifter från flera myndigheter för att få ärendet avklarat.

Kartläggningen visar att många av de mest frekventa ärendena är rutinmässiga och regelstyrda i den utsträckning att de kan flyttas över till medborgarkontoren. Det är bara vid speciella omständigheter som en mer värderande bedömning måste göras och ärendet därigenom måste handläggas av den ansvariga myndigheten. Bland de ärenden som kan flyttas över till medborgarkontoren kan nämnas bostadsbidrag, utfärdande av pass, tillståndsärenden (offentliga tillställningar, platsupplåtelse etc), personbevis, skattsedel och flyttning. För att detta ska vara möjligt krävs dock att medborgarkontoren får tillgång till erforderliga register och beslutssystem från respektive myndighet. Det krävs även ändring i nuvarande lagstiftning om samtjänst.⁹⁴⁸

20.4.3 Gemensamma register

Allt fler förvaltningar runt om i världen försöker samordna sina dataregister. Syftet med detta är både att förbättra servicen för kunderna och att effektivisera verksamheten och uppnå samordningsvinster. Kunderna ska bara behöva lämna varje uppgift en gång till den offentliga sektorn. Dessa uppgifter ska sedan göras tillgängliga för de myndigheter som behöver dem. Härigenom slipper myndigheterna också en hel del dubbelarbete i form av uppdateringar av register och annan registervård. Det blir också enklare för den som ska lämna uppgifter till någon myndighet eftersom en och samma uppgift bara behöver lämnas en gång. Arbete med samordning av register förekommer i t ex Storbritannien och Australien⁹⁴⁹.

⁹⁴⁷ Bjerke, Yvonne, 1999-12-16

⁹⁴⁸ Botkyrka kommun: *Integrerade medborgarkontor i Botkyrka kommun – En del inom Kulturdepartementets integrationsprojekt i storstadsregioner*, 1999

⁹⁴⁹ *ABS and ATO in latest initiative to reduce 'red tape' paperwork*, 1998, <http://www.ato.gov.au>

Samordning av grunddata i Sverige

Bilregistret, Statens person- och adressregister (SPAR), fastighets- och bolagsregistren och andra grunddatabaser ger förutsättningar för en rad tjänster som spar tid och resurser för medborgare och företag. Dessutom kan olika myndigheter använda information från dessa register i sin ärendehantering och slipper därmed bygga upp och underhålla egna register för sådana ändamål. Grundregistren bildar således idag en infrastruktur för förvaltning och samhälle. Den infrastrukturen måste också vidareutvecklas för att möta framtida krav och behov. Flera utredningar tar upp centrala frågor kring hur vi kan utnyttja de gemensamma resurserna bättre och hur vi utvecklar dem för framtiden, t ex som nya register och databaser.⁹⁵⁰

Regeringen påpekar i sin förvaltningspolitiska proposition att en rationell, säker och öppen informationsförsörjning av grunddata till rimliga ekonomiska villkor har stor betydelse för effektiviteten men också för demokrati, tillväxt, hållbar utveckling samt för sysselsättning och välfärd i Sverige. IT-anpassningen av myndigheternas informationssystem och de möjligheter som därmed tillkommit att enkelt ta del av informationen måste tas tillvara.⁹⁵¹

Statskontoret har låtit göra en översiktlig inventering av statliga informationsinvesteringar som underlag till Förvaltningskommissionens arbete. Med informationsinvesteringar avses här strukturering, digitalisering och registrering av större informationsmängder, som sedan görs tillgängliga i databaser eller register. Översikten visar att det finns betydande informationsresurser i elektronisk form sedan tidigare, som med ny teknik nu också kan göras mer lättillgängliga. Dessutom pågår omfattande investeringar i informationskällor, både databaser och mer integrerade informationssystem, inom statsförvaltningen. Flertalet av dessa investeringar ska kunna utnyttjas både av förvaltningen och externa intressenter.

Dessa breda, samtidiga och långsiktiga satsningar aktualiserar ett antal samordnings- och planeringsfrågor. Det är viktigt att skapa en överblick över informationskällor och databaser för att hitta rätt i informationsmängderna och förebygga onödiga dubbelinvesteringar i t ex registrering.

Flera av de utredningar som genomförts gäller hur information ska göras tillgänglig digitalt, vilka regler för tillgång och samutnyttjande som ska gälla och hur nya informationsresurser ska byggas upp.⁹⁵² Det är dock viktigt att inse att de legala hindren ofta utgör ett betydligt mer svårforcerat hinder än de tekniska problem som har identifierats.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV), Centrala Studiestödsnämnden (CSN) och a-kassorna har startat ett gemensamt projekt som handlar om att ge handläggare bättre underlag vid bidragsbeslut. Idag betalas för höga bidrag ut pga bristande information vid beslutstillfället. Syftet med det gemensamma projektet är att hitta ett system som gör det möjligt för en myndighet att stämma av med andra myndigheter innan de fattar det slutliga beslutet om bidrag. Idag görs kontrollen per telefon eller brevlades, eller att den enskilde förmedlar intyg. Istället ska det göras med ett samordnat datasystem.

Fördelar med den nya tekniken är att man hoppas på att göra besparingar då det blir färre felaktiga utbetalningar, att handläggningen förenklas och att handläggningstiden förväntas bli kortare. Vidare blir det mycket enklare för den enskilde då många uppgifter som behövs för

⁹⁵⁰ Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

⁹⁵¹ prop 1997/98:136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁹⁵² Statskontoret 1997:15: *Staten i omvandling 1997*

beslut redan finns hos andra myndigheter och den enskilde då slipper förmedla informationen.⁹⁵³

20.5 Skräddarsydd service till olika kundgrupper

Vi har tidigare konstaterat att behoven varierar mellan olika kunder. Även om det finns stora individuella variationer i behoven, kan man se vissa likheter mellan olika kundgrupper. Lönstagare har t ex ett annat informationsbehov från skattemyndigheterna än vad aktiebolag har. Genom att skräddarsy sin information och service till olika kundgrupper kan man på ett enkelt sätt öka kundanpassningen.

En stor del av servicesatsningarna ovan riktar sig framför allt till medborgare, och inte till företag. Framför allt gäller det samordningen av service mellan olika förvaltningar. Där utgår man i regel från medborgarnas behov vid olika livssituationer. På samma sätt syftar utvecklingen av one stop shops eller medborgarkontor till att samordna all den service som medborgaren behöver från den offentliga sektorn, så att medborgaren – om inga speciella omständigheter föreligger – bara ska behöva ta en kontakt för att klara av ett ärende. Med dagens utformning erbjuds inte samma samordning för företagen. Deras behov och intresseområden skiljer sig i stor utsträckning från medborgarnas, men samordningsbehovet är minst lika stort för företagen.

Ovan i avsnittet om gemensam elektronisk ingång har vi redogjort för Australiens satsningar på en ingång för företagen. Där är det tänkt att all information och transaktioner mellan företag och statliga förvaltningar ska samlas.⁹⁵⁴

Registrering av nya företag

I Kanada har det (som i så många andra länder) varit krångligt för människor att starta eget bolag. Handlingar skulle sändas till olika instanser och kontroller skulle göras av olika myndigheter, innan man fick sitt registreringsbevis. Kanadensarna har löst problemet genom att låta medborgaren som ska starta det nya företaget möta alla berörda myndigheter på en gång. Det sker vid en terminal som finns uppställd på ett medborgarkontor. Vid terminalen får medborgaren kontakt med alla behöriga instanser. Han kan fylla i formulär på skärmen, kontroller sker on-line i respektive myndighets databaser, olika namn kan testas, partners kontrolleras med skattemyndigheterna osv. Efter 20 minuter är bolaget registrerat. Betalning sker med kreditkort i en läsare som är kopplad till terminalen.⁹⁵⁵

Även i Sverige har problemen vid företagsregistrering uppmärksammats, även om man inte har hunnit lika långt som i Kanada. Patent- och registreringsverket (PRV) och RSV har på regeringens uppdrag analyserat nuvarande uppgiftskrav och handläggningsrutiner för registrering av företag hos PRV och skattemyndigheterna. En slutrapport lämnades till regeringen i mars 1999. De förslag som lämnats i rapporten innebär att den totala handläggningstiden för registrering av företag minskar. Idag beräknas det ta cirka fyra veckor att registrera ett företag

⁹⁵³ Botkyrka kommun: *Förstudie av IT-stöd för statlig myndighetsservice i Botkyrka kommuns medborgarkontor*, 1999

⁹⁵⁴ Carmody, Michael: *Future directions in tax administration*, The Third International Conferens on Tax Administration, Sydney, 1998-04-17, <http://www.ato.gov.au>

⁹⁵⁵ Lagerblad, Peter: *Förbättrad kvalitet behövs i offentliga sektorn*, 1998-02-01, <http://www.statskontoret.se/debatt>

hos både PRV och skattemyndigheten, vilket genom de föreslagna ändringarna beräknas halveras till cirka två veckor (att jämföra med Kanadas 20 minuter).

De blivande företagarna ska genom gemensamt Internetstöd bara behöva en kontakt med myndigheterna för att kunna registrera företaget. Företagen ska ges insyn i de uppgifter myndigheterna hanterar, varifrån uppgifterna kommer och om de är offentliga. Dessutom ska företagen ges möjlighet att ändra registrerade uppgifter via Internet.

Viss provdrift inleddes vid ingången av år 2000, då en del blivande företagare fick möjlighet att testa lösningen och komma med förslag på förbättringar. Försöket kommer nog att utvärderas. Den första versionen av Internettjänsten beräknas tas i drift andra kvartalet år 2000. Den kommer inte att innehålla alla planerade funktioner, bl a inte det säkra sättet att utbyta information via Internet. Den slutliga versionen planeras att tas i drift under sommaren år 2000. Tidpunkten är beroende av hur snabbt man kan lösa säkerhetsfrågorna.⁹⁵⁶

Särskilt stöd till småföretag

IRS och Small Business Administration (SBA) har startat ett samarbetsprogram för att hjälpa småföretag att klara av sina skattefrågor. Programmet återspeglar ett utökat samarbete mellan de två organisationerna, som syftar till att tillhandahålla lättillgänglig skatteinformation till småföretagen. Med samlade krafter ska småföretagen få tidsbesparande hjälp från båda organisationerna på samma ställe och de som startar nya företag ska få hjälp att förstå sina skyldigheter.

IRS' blanketter och broschyrer som riktar sig till småföretag ska finnas tillgängliga på alla SBA:s informationskontor. Vid några av SBA:s kontor ska det dessutom finnas skatteexperter från IRS en dag i veckan. De två organisationerna har även tillsammans tagit fram en CD-ROM till småföretagarna, med värdefull skatteinformation, blanketter med ifyllnadsguide, utgivna publikationer och länkar till användbara hemsidor på Internet.⁹⁵⁷

20.6 Nya organisatoriska lösningar

Även förvaltningarnas sätt att organisera sig har i viss utsträckning påverkats av kundorienteringen. Istället för att utforma organisationen utifrån förvaltningens interna rutiner börjar allt fler förvaltningar utgå från kundernas behov och utforma organisationen utifrån olika kundgrupper.

IRS har varit organiserat i 33 distrikt och 10 servicecenter. Varje av dessa 43 enheter ska hantera alla slags skattebetalare, stora och små, med lätta och komplexa problem, inom ett speciellt geografiskt område. Om en skattebetalare flyttar, så flyttar också ansvaret till ett annat kontor. Varje skattebetalare får också service från både ett servicecenter och ett distrikt.

Denna organisationsstruktur låter inte ledningen bli medveten om och vidta åtgärder mot de problem som skattebetalarna upplever. Ledningen får inte heller möjlighet att förnya arbetsättet eller den teknik som behövs för att uppnå målen. Det har varit 8 personalnivåer mellan

⁹⁵⁶ André Åstrand, Birgitta: *Ang: 24-timmarstransaktioner*, 2000-01-12

⁹⁵⁷ Internal Revenue Service: *IRS, SBA join forces to help small businesses*, 1999-04-08, <http://www.irs.ustreas.gov>

de som arbetar närmast kunderna och Deputy Commissioner, som är den enda i ledningsposition förutom Commissioner som har fullt ansvar för servicen till varje skattebetalare. Även om den här strukturen har förbättrats de senaste åren så återstår det grundläggande problemet: strukturen är alldeles för komplex och ansvaret för svagt.

IRS har tagit efter den privata sektorn för att lösa organisationsproblemet och förbättra servicen till skattebetalarna. Den nya organisationen ska utgå från skattebetalarnas, kundernas, behov. På samma sätt som många stora finansiella institutioner har olika avdelningar som ansvarar för kunder i detaljhandeln, små- till medelstora affärskunder och stora multinationella affärskunder, så går skattebetalarna naturligt att dela in i liknande grupper.

Det logiska sättet att organisera IRS är därför att dela upp det i fyra enheter, som var och en har ett helhetsansvar för en särskild grupp av skattebetalare med ungefär samma behov. Dessa enheter kan ersätta nuvarande fyra regioner och stora delar av nationalkontoret, så att nationalkontoret i större utsträckning kan inrikta sig på att ansvara för tillsyn och övergripande policyfrågor, istället för att involveras i det operativa arbetet.

Division	Kunder	Antal skattebetalare
Lön och kapital	Fysiska personer med enkla deklara- tioner, inte egna företagare.	90 miljoner skattebetalare
Småföretag och egna företagare	Fysiska personer, enkla bolag, S-bolag ⁹⁵⁸ och bolag med tillgångar under \$5 miljoner.	40 miljoner skattebetalare
Stora och medelstora företag	Medelstora företag har tillgångar mellan \$5 miljoner och \$250 miljoner. Stora företag har tillgångar över \$250 miljo- ner.	80 000 skattebetalare
Undantagna från skatt	Skattebefriade organisationer samt stat- liga och lokala förvaltningar.	1,6 miljoner skattebetalare

IRS nya organisation.⁹⁵⁹

Genom att dela in organisationen utifrån ovanstående fyra grupper av skattebetalare, kan ledningen för varje enhet lära sig en hel del om behoven och problemen för den gruppen skattebetalare.

- **Lön och kapital:** Den här gruppen har framför allt behov av förbättrad hjälp med att fylla i deklARATIONEN och att få information om en skuld eller återbetalning. Indrivningsproblemen är ganska små, eftersom större delen av skatterna betalas genom skatteavdrag hos arbetsgivaren. Fullgörandeproblemen berör framför allt undantagna inkomster, krediter, deklARATIONSSTATUS och avdrag. De flesta av dessa problem går att lösa genom att lära upp skattebetalarna bättre. Förbättrad telefonservice och fler personliga serviceställen, där man utan tidsbeställning kan få snabb hjälp, är också viktigt.
- **Småföretag och egna företagare:** Om man jämför med den förra gruppen, har den här gruppen mer frekventa och komplexa deklARATIONSkrav på sig och de betalar oftare direkt till IRS. Det är svårare att ge bra service åt den här gruppen och problemen vid fullgö-

⁹⁵⁸ Ett bolag som uppfyller vissa krav kan undantas från federal skatt om aktieägarna ansöker om att bolaget ska betraktas som ett S-bolag. Då beskattas bolagets inkomst istället hos aktieägarna. Eftersom individbeskattningen i USA i regel understiger bolagsskatten vill man ofta få S-status på sitt bolag.

⁹⁵⁹ Internal Revenue Service: *Budget in Brief - Fiscal Year 2000*, 1999, <http://www.irs.ustreas.gov>

rande och indrivning är också större. Framför allt behöver små nystartade företag extra hjälp. Genom att en särskild enhet får hela ansvaret för småföretagen och de egna företagen kan man arbeta närmare branschorganisationerna.

- **Stora och medelstora företag:** Större företag betalar, trots att de är så få, stora skattebelopp genom innehållen skatt på lön, arbetsgivaravgifter, punktskatt och bolagsskatt (att momsens inte berörs beror på att dess motsvarighet i USA betalas till delstaten och därmed inte administreras av IRS). Komplexa skattelagar, föreskrifter och redovisningsfrågor samt många frågor kring internationella transaktioner, dominerar i arbetet med den här gruppen. En enhet som bara ansvarar för den här gruppen av skattebetalare lär sig förstå och lösa dessa problem effektivare än idag.
- **Undantagna från skatt:** Den skattebefriade sektorn är en stor grupp med speciella behov. Även om dessa normalt inte betalar någon inkomstskatt så betalar de stora belopp i arbetsgivaravgifter och innehållen skatt på lön. Det krävs att man sätter sig in i de speciella regler som rör den här gruppen, för att kunna ge dem korrekt service.⁹⁶⁰

ATO i Australien är uppdelat i fyra verksamhetsgrenar; Income and Other Taxes, Child Support Agency, Corporate Support och Australian Valuation Office. Av dessa är Income and Other Taxes den största verksamhetsgrenen. Den är i sin tur uppdelad utifrån olika kundgrupper. I första steget sker en uppdelning mellan stora företag, små företag, fysiska personer (ej näringsidkare), indirekta skatter och pensioner. Inom respektive grupp sker sedan ytterligare en uppdelning, i vilken vissa branscher särskiljs och där de skattskyldiga även grupperas utifrån andra karaktäristika som t ex kontanthandel eller internationella företag.⁹⁶¹

⁹⁶⁰ Internal Revenue Service: *Statement of Charles O. Rossotti, commissioner of Internal Revenue, before the senate finance committee, january 28, 1998*, 1998, <http://www.irs.ustreas.gov/prod/welcome/modern.html>

⁹⁶¹ Australian Taxation Office: *The Commissioner's Annual Report 1997-98*, 1998, <http://www.ato.gov.au>

21 Styrning

När det gäller styrning av myndigheter är det påverkan från de folkvalda som är intressant. Frågan om hur regering och riksdag styr Sverige är således frågan hur dessa organ påverkar beteendet hos medborgare och myndigheter och andra organisationer. Av naturliga skäl är vårt intresse främst inriktat på hur regeringen styr myndigheterna och hur dessa myndigheter, på ett principiellt plan, styrs internt.

Av Regeringsformens första kapitel framgår att riksdagen är folkets främsta företrädare och att den stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Vidare har riksdagen till uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4). Riksdagen har således lagstiftningsmakten, finansmakten och en övergripande kontrollmakt. Regeringens uppgift är att styra riket och den ansvarar inför riksdagen (RF 1:6).

De styrinstrument som kommer att behandlas nedan är styrning genom författning (lagar, förordningar mm), styrning med hjälp av mål/resultat och styrning genom budget, dvs ekonomisk styrning. Alla dessa styrformer existerar bredvid varandra och går också delvis in i varandra. Som exempel kan nämnas att fastställandet av mål och uppföljning av resultat är en del av budgetprocessen, nämligen regleringsbrev och årsredovisning. Samtidigt styrs denna process i viss mån genom t ex budgetlagen.

Av de nämnda styrformerna är regelstyrningen delad mellan regering och riksdag på så sätt att riksdagen antar lagar och regeringen antar förordningar. Den ekonomiska styrningen är delad på så sätt att riksdagen beslutar om budgeten medan fastställandet av mål och uppföljning av resultat ankommer på regeringen.

Av 1 kap 7 § RF framgår att det i Sverige finns kommuner som utövar en viss form av självstyre. De har en egen begränsad beskattningsmakt. Det finns två sorters kommuner; primärkommuner (kommuner i dagligt tal) och sekundärkommuner (landsting/regioner). Inom kommunerna utövas den högsta beslutanderätten av en vald församling. De närmare gränserna för det kommunala självstyret regleras bland annat av kommunallagen och ska inte utvecklas närmare här. Förenklat kan dock sägas att kommunernas självstyre är underordnat rikets centrala ledning och att dessa lever som en slags lokala underkulturer inom den statliga helheten.

21.1 Ministerstyre

De svenska myndigheterna är i princip självständiga i förhållande till regeringen. Det innebär för det första att svenska myndigheter inte leds av en ansvarig minister, vilket annars är det vanligaste förhållandet utomlands, sk ministerstyre. Förutom denna organisatoriska aspekt av ministerstyret, innehåller den svenska modellen två andra specifika drag som bör tas upp i detta sammanhang. Nära sammanhängande med det nämnda förhållandet med de centrala myndigheternas självständighet är den principiella avsaknaden av självständig beslutanderätt för svenska ministrar. Annorlunda uttryckt kan man säga att regeringen i alla viktiga fall endast är behörig att fatta beslut som kollektiv. Detta framgår av 7 kap. 3 § RF.

Vidare framgår det av 11 kap. 7 § att ingen överordnad myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning och som rör tillämpning av lag.

Den svenska modellen med självständiga myndigheter bygger på att det går att göra en uppdelning av vad som är politisk styrning och som ska beslutas av riksdag/regering och vad som är förvaltning, dvs tekniska beslut under den politiska nivån. I den mån det någonsin har varit möjligt att dra en skarp gräns mellan politik och förvaltning, har detta emellertid försvårats av den ökade internationaliseringen och Sveriges medlemskap i EU. I det internationella samarbetet kan Sveriges uppdelning mellan politik och förvaltning ibland ställa till med bekymmer. Det kan gälla vem som ska representera Sverige i en viss fråga, eller var gränserna går för vad en svensk myndighetsföreträdare kan uttala utan att ge sig in i politiken. Erfarenheterna från arbetet i EU visar att det dels kan vara svårt att i förhand avgöra vad som är politik och vad som inte är det, dels att det finns ett stort behov internt i Sverige att samordna myndigheter och regering inom olika sakområden. Den svenska modellen kan sägas vara rationell, eftersom den tillåter politiker att hålla mindre viktiga frågor ifrån sig genom att delegera dem till förvaltningen under det att det alltid är möjligt att ta dem till sig igen om de skulle bli politiskt viktiga. I och med det ökade internationella samarbetet har förutsättningarna för denna modell i viss mån förändrats och det har ifrågasatts om inte vissa områden, där denna typ av arbete är särskilt dominerande, borde föras över till regeringskansliet.⁹⁶²

En annan aspekt av de svenska myndigheternas självständighet är att modellen innebär en klar avgränsning när det gäller ansvar och befogenheter mellan de politiska organen och förvaltningen. I andra länder där ministerstyre tillämpas lider man i viss mån av en otydlighet härvidlag. Det sagda gäller under förutsättning att vi i Sverige håller på uppdelningen att de politiska organen beslutar om generella normer som förvaltningarna självständigt tillämpar. Den nu allt vanligare ekonomistyrningen och inslaget av managementtänkande i förvaltningen riskerar att leda till just otydlighet i fördelningen av ansvar och befogenheter⁹⁶³.

Anders Lindbom har i en studie jämfört ministerstyret i Danmark och Norge med den svenska modellen. I både Danmark och Norge har ansvarig minister i princip behörighet att fatta alla förekommande beslut inom sitt kompetensområde. Typiska drag för det systemet är att beslut som fattats av tjänstemän på lägre nivå kan överklagas till ministern och att ministern själv kan ta initiativ till att ompröva vissa, enligt honom, felaktiga beslut. Vidare kan missnöjda medborgare skriva brev direkt till ansvarig minister för att klaga över någon lokal myndighets åtgärder. Dessa grundläggande principer har dock försetts med många undantag. För det första har man av praktiska skäl – för att frigöra ministrarna till att arbeta med politiska frågor – valt att inrätta sk fristående nämnder för överklaganden. Vidare har vissa direktorat inrättats för att självständigt, men i ministrerns namn, fatta beslut i löpande ärenden. Uppdelningen mellan direktoratet och ministern blir ungefär densamma som gäller i Sverige mellan regeringen och myndigheterna. Det kan dock ifrågasättas hur självständiga direktoraten egentligen är i förhållande till ansvarig minister. Det är emellertid bristen på tid som utgör den praktiskt viktigaste grunden för direktoratets självständighet. Det är givet att även i de fall ministern fattar beslut i förvaltningsärenden, är denne bunden av lagar och praxis precis som vilken myndighet som helst. Det begränsar också ministrerns makt. Slutligen begränsas ministerstyrets effekter av Danmarks omfattande kommunala självständighet. Kommunala beslut kan inte överklagas till något ministerium.

En enskild ministers möjligheter att inom sitt område påverka enskilda ärenden varierar naturligtvis starkt efter dennes person. Faktorer som intresse, kunskap och arbetsförmåga är här av betydelse. Även en minister med goda förutsättningar att klara av detta har dock starkt begränsade möjligheter att påverka flödet, vilket exempel från Danmark visar. Det som fram-

⁹⁶² SOU 1997:30: *Europeiseringen och förvaltningspolitiken*, 1997

⁹⁶³ Demokratirådets rapport 1999: *Demokrati på svenskt vis*, 1999

förallt verkar hämmande är bristen på tid. Ministern måste ju faktiskt sköta andra arbetsuppgifter också och de rent politiska uppgifterna uppfattas nästan alltid som viktigare än enskilda ärenden av förvaltningskaraktär. I bästa fall kan en minister med god arbetskapacitet och stort intresse för enskilda ärenden agera inom vissa utvalda områden.

Bland de ärenden som på saklig grund överlämnas för avgörande till en minister, visar erfarenheterna att möjligheten att påverka är störst i nya typer av fall där praxis saknas. Där kan ett enskilt beslut av en minister påverka inriktningen av en kommande praxis. På områden där etablerad praxis finns är naturligtvis möjligheterna för ministern att agera självständigt begränsade eftersom även dennes beslut kan komma att prövas av domstol. För att påverka får ministern istället välja den parlamentariska vägen via lagstiftning. Det finns emellertid också enskilda ärenden som på mindre sakliga grunder avgörs på ministernivå. Anledningen till att detta sker är oftast påtryckningar från massmedia. Här finns det en uppenbar risk för att en minister låter sig påverkas och att denne fattar populistiska avgöranden eller utnyttjar enskilda ärenden för att profilera sig politiskt.

En minister skulle också kunna påverka lägre tjänstemäns beslut indirekt på så sätt att dessa försöker ta hänsyn till ministerns intressen och uppfattningar i sitt eget beslutsfattande. I undersökningen har inga belägg funnits för att systemet skulle fungera på det sättet. Istället betonas genomgående att besluten måste rymmas inom lagens gränser. Slutsatsen när det gäller enskilda ministrars möjligheter att påverka utgången av enskilda ärenden är att skillnaderna när det gäller möjligheten att styra är ganska små jämfört med vad som gäller i Sverige. När det sedan gäller ministerns ansvar för de beslut som fattas av förvaltningen kan man säga att det finns en tydlig skillnad. I länder med ministerstyre är ministern formellt ansvarig för alla beslut som fattas i hans namn. Det innebär att han får ta politiskt ansvar för sådana beslut som han inte ens har haft en realistisk möjlighet att påverka. I det svenska systemet kan en politiker ofta verkningsfullt undandra sig ansvar genom att hänvisa till att vissa frågor hör hemma i den självständiga förvaltningen samtidigt som det finns möjligheter att genom informella samtal, ekonomisk styrning, mål mm påverka myndigheternas beslutsfattande. Anders Lindboms slutsats är att Sverige inte har något att vinna på att införa ministerstyre.⁹⁶⁴

21.2 Styrformer som används i Sverige

Här beskrivs de huvudsakliga styrformer som regering och riksdag använder sig av i Sverige. Först behandlas styrning genom generella normer (regelstyrning). Därefter dels ekonomistyrning, dvs dels något om budgetprocessen, dels styrning med hjälp av mål eller resultat. Det kan också vara på sin plats att tillägga att den svenska regeringen i viss mån kan sägas utöva styrning genom beslut i enskilda ärenden inom de bestämda områden där beslut i sista instans fattas av regeringen som kollektiv. Anledningen till att denna styrform inte beskrivs närmare är att den, mot bakgrund av vad som sagts ovan om de praktiska förutsättningarna för ministerstyre inte bedömts vara av sådan vikt att den behöver beskrivas ytterligare. Härtill kommer att regeringens beslut i vissa fall också kan överprövas av domstol enligt den sk rättsprövningslagen.

⁹⁶⁴ SOU 1997:54: *Ministern och makten*, 1997

21.2.1 Regelstyrning

Med regelstyrning avses här styrning med hjälp av normer av generell karaktär, vilket ska skiljas från t ex beslut i enskilda ärenden eller den typ av beslut som tar sig uttryck i direktiv till t ex en utredare. I Sverige förekommer bindande normer som utfärdas av svenska organ i två olika former, nämligen i form av lag och förordning. Till detta kan som en särskild variant av lag läggas grundlagen, som stiftas i särskild ordning, vilket bland annat kräver två riksdagsbeslut med mellanliggande val. Lag beslutas alltid av riksdagen, medan behörigheten att utfärda förordningar tillkommer regeringen på grund av delegation i lag eller genom regeringens sk restkompetens. Förordningar kan också med stöd av bemyndigande utfärdas av myndigheter. Tillsammans utgör lagar och förordningar vad som avses med föreskrifter i regeringsformens mening (se t ex kap 8 RF).

Sedan Sverige blev medlem i EU förekommer också bindande regler som inte stiftats av svenska organ, utan av EU:s institutioner. Det handlar, förutom om de grundläggande fördragen, dels om förordningar som är omedelbart tillämpliga, dels om direktiv som formellt riktar sig till staterna men som kan vara direkt tillämpliga i vissa fall, genom sk direkt effekt. Enligt EG-rätten har denna alltid företräde framför nationell rätt. EG-rätten har i Sverige givits ställning av vanlig lag genom den sk anslutningslagen.

Tolkning av rättsregler

Gemensamt för alla föreskrifter är att de utfärdas av något organ för att som regel tillämpas av andra. Vad som sägs här gäller i princip vid tolkning av alla föreskrifter även om framställningen kommer att handla huvudsakligen om tillämpning av lagar. När lagen ska tillämpas i praktiken gäller det nästan alltid ett visst ärende. När det ska avgöras hur den generella regeln ska tillämpas på de fakta som kunnat konstateras i det enskilda fallet, görs en tolkning av regeln. Som framgår nedan förekommer det olika former av tolkning som bygger på olika principer. I viss mån är valet av tolkningsprincip också beroende av hur den aktuella lagtexten utformats, varför möjligheten att skapa olika typer av författningar också innefattar skiftande möjligheter till styrning.

- **Objektiv tolkning:** Man kan välja att tolka varje text oberoende av författaren. När det gäller lagtolkning innebär en objektiv tolkning att man inte tar hjälp av lagstiftarens intentioner med lagen eller hur denne anser att den ska tillämpas. Till hjälp kan man ta en rent språklig tolkning för att försöka fastställa ordens närmare innebörd. En sådan metod leder dock inte alltid till ett tillfredsställande resultat eftersom språket är mångtydigt. Ofta tvingas man därför ta till andra hjälpmedel som sammanhanget eller det rättsliga systemet som sådant, dvs en systematisk tolkning. Ett nuförtiden praktiskt exempel kan vara att tillämparen väljer att tolka svensk lag i enlighet med innehållet i ett EG-direktiv som inte har direkt effekt.
- **Subjektiv tolkning:** Vid subjektiv tolkning är det viktigast att fastställa hur lagstiftaren velat att texten skulle förstås. En i Sverige vanlig metod har varit att ta de sk förarbetena till hjälp för att finna närmare förklaringar till textens innebörd. Detta har möjliggjorts genom att förslag till ny lag har processats i viss bestämd ordning och att arbetsmaterialet, förarbetena, har publicerats.

- **Teleologisk tolkning:** En teleologisk tolkning, eller ändamålstolkning, går ut på att finna syftet med en viss bestämmelse. Syftet kan sedan bestämmas subjektivt utifrån lagstiftarens intentioner eller objektivt utifrån t ex bestämmelsens funktion. Man kan således tala om subjektiv teleologisk eller objektiv teleologisk tolkning.
- **Reduktion:** Det förekommer ibland att en viss bestämmelse är tillämplig på en viss situation enligt sin ordalydelse, men att det framgår att regeln ändå inte ska tillämpas. Detta kan visas antingen genom lagstiftarens intentioner eller på mer objektiva sätt. När tillämparen väljer att inte tillämpa regeln på en sådan situation gör han ett reduktionsslut.

Gemensamt för de tolkningsmetoder som nämnts ovan är att de beskriver sätt att utröna vad en viss bestämmelse betyder omsatt på ett konkret fall. Det finns även andra metoder som används vid tillämpning av lag och som kanske inte kan beskrivas som tolkning i egentlig mening. Det är snarare fråga om principer att välja att tillämpa en regel eller att inte tillämpa den i medvetande om hur den ska uttolkas.

Det förekommer fall där den verkliga situation som ska behandlas i ett beslut inte direkt omfattas av någon regel. Under vissa förutsättningar kan det då vara tillåtet för tillämparen att göra en analogi av någon rättsregel. Det innebär att man väljer att tillämpa regeln på en situation som den formellt inte omfattar. Analogi kan göras i form av laganalogi när en lag tillämpas analogt eller rättsanalogi när en rättsprincip tillämpas på motsvarande sätt. Motsatsen till analogi kallas motsatsslut och innebär, vid samma situation som vid analogin, att tillämparen kommer fram till att regeln – motsatsvis – inte ska tillämpas (även kallat *e contrario* slut).

Det förekommer ibland att olika lagregler, rätt tolkade, är oförenliga med varandra i en viss situation. Tillämparen måste då välja vilken av lagreglerna som han ska tillämpa. Det finns olika principer i detta avseende. En metod går ut på att lösa problemet genom att vända sig till den rådande laghierarkin. Enligt denna ordning är en grundlag överordnad en vanlig lag och en lag överordnad en förordning. Den lag i det aktuella fallet som har högst valör ska alltså tillämpas. Det förekommer emellertid att de lagrum som är oförenliga är av samma valör. En metod för att lösa problemet är då att den senast tillkomna lagen får ta överhand över en tidigare bestämmelse i samma ämne. En annan variant kan tänkas om den ena bestämmelsen är att se som speciallag i förhållande till mer övergripande lag. I ett sådant fall kan man välja att tillämpa speciallagen framför den allmänna.⁹⁶⁵ Ett annat exempel som för svensk del tillkommit i och med medlemskapet i EU är principen att innehållet i EG-rätt ska ges företräde framför innehållet i nationell rätt, förutsatt att den EG-rättsliga regeln har direkt effekt.

Olika lagstilar

Vi ska nu ge exempel på det som har nämnts ovan, nämligen att valet av utformning av en viss lag kan få praktiska konsekvenser för hur den lagen senare kan tolkas.

- **Systematisk stil:** En lag som är uppbyggd enligt den systematiska stilen eftersträvar att reglera alla förekommande fall som kan tänkas inom det område den behandlar. Som exempel kan nämnas den tyska civillagen, *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB). Den är systematiskt uppbyggd med hjälp av allmänna regler som avfattats på ett abstrakt sätt. Till grund för hela regleringen ligger vissa begrepp som används på ett konsekvent sätt och av

⁹⁶⁵ Strömholm, Stig: *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, 1988

vilka tolkningen är beroende. En sådan lagprodukt kräver systematisk tolkning, dvs svaren på olika tolkningsproblem står att finna i systematiken och den underliggande lära om begreppen på vilken den bygger.

- **Kausuistisk stil:** Den kausuistiska stilen är motsatsen till den systematiska. En kausuistisk lag har endast det begränsade syftet att beskriva hur lagen verkar i vissa typiska fall. Man kan säga att själva lagen i en vidare bemärkelse än lagtexten tänks finnas först och att man kan återvända till den för att få svar i situationer som inte täcks av texten. Denna stil var vanlig i 1734 års lagbok och har tillämpats senare i de samnordiska civillagstiftningarna – t ex avtalslagen – där texten endast beskriver hur en allmän rättsprincip verkar i ett visst fall. För att en sådan produkt ska kunna fungera praktiskt krävs tillgång till en doktrin där de allmänna principerna avhandlas. En kausuistisk lag medför att analogier kan och måste göras.
- **Syntetisk strafflag:** Den nya – nu gällande – strafflagstilen kan kallas syntetisk. Det innebär att den nalkar sig det straffrättsliga området på ett mer helomfattande och teoretiskt sätt än tidigare. Reglerna syftar till att beskriva de olika brottsbegreppen. Som en följd av den straffrättsliga legalitetsprincipen kommer lagstiftningen att tolkas motsatsvis, dvs att vad som inte omfattas av strafflagen inte är straffbart. Det ska dock påpekas att tolkning av lagrummen är möjliga.⁹⁶⁶
- **Ramlag:** En särskild styrningsfråga är med vilken detaljeringsgrad som riksdagen och regeringen bör utforma lagar och andra författningar. Detaljeringsgraden har inom flera områden blivit lägre, och istället anger riksdag och regering allmänna mål och riktlinjer för verksamheterna. Den snabba tekniska, sociala och ekonomiska utvecklingen har medfört att behovet av statlig styrning vuxit, samtidigt som det ställs allt högre krav på en flexibel reglering. Eftersom riksdagens beslutskapacitet är begränsad har man tvingats delegera beslutskompetens till nivåer närmare de problem som ska lösas. Genom ramlagstiftning har statsmakterna sökt åstadkomma en sådan delegering utan att helt förlora möjligheterna att styra och ingripa. Ramlagstiftningen ger ökat utrymme för myndigheterna att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter. Myndigheternas regelgivning har också ökat under de senaste decennierna.⁹⁶⁷
- **Generalklausul:** Generalklausuler är ett särskilt lagtekniskt fenomen som förtjänar att nämnas. Till skillnad från t ex en ramlag som innehåller mål och medel, men lämnar genomförandet till föreskrifter av lägre valör, eller blankettlag som får sin utfyllnad på annat ställe i lagen, är generalklausulen en fullständig rättsregel, men mycket vag. Det beror på att mycket allmänna ordalag används. Den innebär, kan man säga, att tillämparen ges mandat att efter sitt eget omdöme ingripa mot situationer där det annars inte skulle ha varit möjligt. Tillämpningen är dock inte helt fri, utan generalklausulen förutsätter en referenspunkt för att den ska fungera. Utan referens skulle generalklausulen var helt tom på innehåll och således kunna leda till oförutsebara följder. Referensen kan vara allmänna rättsprinciper eller lagens syfte (såsom i fallet med skatteflyktslagen). I extrema fall kan referensen gå till en politisk ideologi eller etik såsom var fallet i tredje rikets Tyskland eller Sovjetunionen.⁹⁶⁸

⁹⁶⁶ Sundberg, Jacob: *Festskrift till Hans Thornstedt*, 1983

⁹⁶⁷ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁹⁶⁸ Sundberg, Jacob: *Festskrift till Jan Hellner*, 1984

21.2.2 Styrning genom budget

Budget kanske låter ointressant, men det handlar i själva verket om reella konflikter och budget är i högsta grad politik. Det finns olika sätt att betrakta budgeten. Man kan se den som en plan över statens inkomster och utgifter. Budgeten är emellertid också ett beslut i vilket problem och konflikter kan få sin lösning. Slutligen kan man se budgeten som ett kontrakt mellan departement och myndigheter. Det finns flera teorier om vad budgetering är och om vad det bör vara.

- **Neoklassisk finansteori:** Enligt den neoklassiska finansteorin görs rationella prioriteringar mellan olika alternativ. Det finns tre kategorier av mål för budgetprocessen.
 - Resursallokeringsmål
 - Inkomstfördelningsmål
 - StabiliseringsmålDen neoklassiska teorin förutsätter att det finns en central beslutsfattare som kan kontrollera hela budgeten.
- **Public choice:** Public choice-teorin rymmer två olika delar, en när det gäller politiker och en när det gäller byråkrater. För politikernas del säger teorin att de i första hand strävar efter sitt eget bästa i form av att erhålla och behålla vissa maktpositioner. De strävar därför efter röstmaximering. Det leder till att impopulära beslut sällan kan fattas inför ett val, liksom att en sittande regering alltid får svårt att vinna ett val i lågkonjunktur. Det uppstår politiska konjunkturcykler. Byråkraterna strävar å andra sidan efter att maximera utgifterna i budgeten. Kombinationen av politiker och byråkrater med de beteenden som nu tillskrivits dem leder till att anslagen generellt blir högre än vad de skulle kunna vara.
- **Spelteori:** Detta är en teori för att förklara något av samspelet mellan flera aktörer som handlar rationellt och i sitt eget intresse och där det inte finns en aktör som kan samordna aktiviteterna. En del av antagandet är att aktörerna påverkar varandra. Problemet är att när var och en av aktörerna handlar rationellt så leder det inte till det gemensamma bästa, eftersom det ofta är möjligt att vinna för egen del genom att någon annan aktör förlorar.
- **Transaktionskostnadsteorin:** Transaktionskostnadsteorin är tillämplig i en tänkt avtals-situation där enskilda aktörer handlar i sitt eget intresse och där strategiskt tänkande lönar sig. Kärnan i teorin är att den visar betydelsen av institutionella förhållanden. Det kan ibland vara lönsamt för en aktör att handla opportunistiskt, t ex genom att bryta ingångna avtal. Om det då finns fungerande regler som motverkar ett sådant beteende, dvs institutioner, minskar transaktionskostnaden genom att parterna kan lita på varandra i högre utsträckning än annars.
- **Inkrementalism:** Inkrementalismen bygger på två grundläggande antaganden. För det första antas att budgeteringen präglas av endast en begränsad grad av rationalitet. Att som helhet behandla budgeten med alla dess enskilda delar är inte mänskligt möjligt, och även om det vore det, så skulle detta inte vara önskvärt eftersom budgetering också handlar om att lösa konflikter. Det andra antagandet är således att konfliktlösning ingår som en viktig del av budgetprocessen. Budgetarbetet präglas av:
 - Konsensus
 - Tidigare erfarenheter
 - Fragmentisering

- Den är inkrementell
- Den bygger på förenklingar
- Den är en social aktivitet
- Den eftersträvar satisfiering av olika intressen
- Den är inte programmatisk
- Den är repetitiv
- Den är sekventiell

Budgetarbetet domineras av kampen mellan förkämpar för olika särintressen och kassa-väktare som verkar återhållande.

Alla de teorier som nämnts är instrumentella i så måtto att de bygger på antaganden att budgeten går att använda för att tillgodose bestämda avsikter. Om vi istället antar att det inte går att *rationellt* fördela pengar på det sätt som budgeteringen representerar, framstår inte budgeten som något styrinstrument. Det kan då snarare karaktäriseras som en *rit*, vilken har symboliska värden. Den manifesta (åsyftade) funktionen att rationellt fördela pengar är ointressant, medan den latent funktion som den kan ha, nämligen att legitimera den politiska makten är av större intresse.⁹⁶⁹

Budgetarbetet

Viktiga regler som styr budgetarbetet återfinns i regeringsformen (kap 9), i riksdagsordningen och i budgetlagen (1996:1059). Det finns också en förordning om myndigheternas årsredovisning.

Från 1997 har flera viktiga förändringar vidtagits. För det första har budgetåret gjorts lika med kalenderåret. Det är vidare nu möjligt för riksdagen att fatta rambeslut om budgetens storlek i förhållande till ett visst utgiftsområde. Allmänt kan hävdas att en god budgetprocess bör präglas av ett uppifrån-och-ned perspektiv därför att det möjliggör avvägningar mellan olika utgifter, transparens, långsiktighet och stabilitet.

Budgetprocessen utmärks idag av att den principiellt omfattar hela staten. Vissa områden är undantagna såsom kommuner och affärsverk. Budgeten delas in i 27 utgiftsområden och 500 enskilda anslag därunder. Det enskilt största utgiftsområdet är utgiftsräntor på statens inlånade medel, vilket motsvarar en sjundedel av den totala budgeten.

Det finns tre olika sorters anslag som riksdagen kan besluta om; obetecknade anslag, reservationsanslag respektive ramanslag. Vid ramanslag får anslaget överskridas till 10 % och överskott får sparas. Vid reservationsanslag får överskott sparas och vid obetecknade anslag får inget sparas eller överskridas.

Själva budgetarbetet kan beskrivas som en dialog mellan myndigheter och fackdepartement och mellan de senare och finansdepartementet. Processen kan delas in i en beredningsfas, en beslutsfas och en genomförande- och kontrollfas.

I beredningsfasen arbetar de olika fackdepartementen fram konsekvensberäkningar utifrån gällande regler och beslut. Om dessa inte tyder på att de budgetpolitiska målen kommer att nås, tas förslag fram till ändringar i lagar mm. Den ekonomiska vårpropositionen, som inne-

⁹⁶⁹ Mattsson, Ingvar: *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual*, 1998

håller treåriga utgiftstak, görs mot bakgrund av ekonomiska prognoser. Ett förslag till proposition skickas under början av hösten ut till samtliga departement för synpunkter.

Beslutsfasen består av två delar. Först beslutar riksdagen om ramar för de olika utgiftsområdena, tillsammans med beräknade inkomster och ändringar i skattelagarna. Därefter beslutar riksdagen om enskilda områden. Under tiden behandlas förslagen i olika utskott och motioner i riksdagen kan äga rum. Under detta arbete förbereds också de sk regleringsbrev till de olika myndigheterna. Det sker av tjänstemän inom regeringskansliet. Regleringsbrev tar dels upp verksamheten, bland annat mål, dels dess finansiering.

Härefter vidtar genomförande och kontroll. Myndigheterna ska årligen avge årsredovisning, som är ett viktigt kontrollinstrument. I årsredovisningen redogör myndigheten för medelsanvändningen och följer upp mål. Revision av verksamheten sker antingen av riksdagens revisorer eller av RRV.⁹⁷⁰

21.2.3 Styrning med mål och resultat

Syftet med resultatstyrningen är att åstadkomma en ökad politisk ledning och styrning av förvaltningen, samtidigt som förvaltningen ska bli mer kreativ och kostnadseffektiv. De bakomliggande idéerna kan sägas bygga på att politikerna ska styra mindre genom detaljerade regler för myndigheternas verksamhet, men samtidigt mer på så sätt att de ställer upp mål för myndigheterna på basis av rapporterade resultat. Det handlar samtidigt om en styrmodell med markerade ambitioner när det gäller centralstyrning, vilket t ex visar sig genom VESTA-projektet som nämns nedan.

Under 1960-talet introducerades inom statsförvaltningen försök att effektivisera förvaltningen genom den sk programbudgeteringen. Tanken var att den tidigare långt gående detaljregleringen av myndigheternas verksamhet och budget skulle minska genom ökad delegation utan att för den skull det politiska inflyandet minskade. Förebilderna i styrningshänseende hämtades väsentligen från näringslivet. Politikerna skulle ägna sig åt övergripande frågor medan förvaltningen skulle erbjudas största möjliga frihet att bestämma själv inom givna ramar. Programbudgeteringen byggde på ett system med styrning med hjälp av mål och resultat. Det konstaterades emellertid efter en tid att problem uppstod när det gällde dels att kvantifiera myndigheternas måluppfyllelse, dels att ange generella mål.

Under slutet av 1980-talet infördes vad som kallas resultatstyrning av förvaltningen – delvis beroende på de erfarenheter som fanns från programbudgeteringen. Ett system med treårsbudget och sk FAF (fördjupad anslagsframställan) infördes. Denna var ursprungligen tänkt att göras vart tredje år, men detta har senare luckrats upp. Tanken var att FAF:en skulle innehålla en fördjupad analys av myndighetens resultat, resurser och den framtida verksamheten. Detta skulle tillhandahållas departementen som ett underlag för resultatstyrningen. De år någon FAF inte görs, ska istället en kortfattad årsredovisning göras av myndigheterna.⁹⁷¹ Som nämnts ovan under budgetstyrningen är den fördjupade anslagsframställan nu avskaffad och myndigheterna avger endast en årsredovisning.

⁹⁷⁰ Mattsson, Ingvar: *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual*, 1998

⁹⁷¹ SOU 1997:15: *Det svåra samspelet*, 1997

21.3 Kritik som framförts mot olika styrformer

21.3.1 Regelstyrning

Såsom framgått ovan innefattar regelstyrning flera olika möjligheter för den styrande att påverka den närmare utformningen av styrningen. Önskas detaljstyrning väljer man den uttömmande stilen. Detta kan dock leda till en viss stelhet i tillämpningen, vilket i och för sig kan vara önskvärt eftersom det leder till god förutsebarhet. Som exempel kan nämnas den straffrättsliga regleringen. Ur styrningssynpunkt är resultatet ganska säkert när det gäller vad som beslutats. Eftersträvas en snabb utveckling på ett område kan man välja att lagstifta snabbt och lämna justerandet av vissa oförutsedda händelser till tillämparen, som då kan inskränka tillämpningen. Här lämnas en del av den konkreta styrningen över på domstolar och andra tillämpare. I de fall kravet ställs på lagstiftningen att fungera i en mängd olika situationer som inte kan förutses, kan generalklausulen väljas. Möjligheten att styra enskilda fall är här låg, om inte referensen, som i extrema fall, tas till den politiska viljan. Med hjälp av en ramlag kan vissa grundläggande principer slås fast, under det att den närmare utformningen av regelverket överläts till lägre nivå, t ex regering eller myndighet, där en detaljreglering i och för sig är möjlig. De grundläggande principerna styr dock tolkningen av den utfyllande regleringen.

Som synes kan styrning med hjälp av regler utformas på många olika sätt och användas i varierande politiska syften. Regelstyrning har dock ibland förknippats med detaljstyrning och med stelbent tillämpning, vilket bland annat utgjort ett motiv till utveckling av styrning med mål och resultat⁹⁷². Framväxten av styrformer som betonar ekonomiska värden såsom effektivitet och rationalitet är ett uttryck för statens utveckling från lagstyrd stat till marknadsstyrd där ideal hämtas från företagsekonomisk teori.

Lennart Nordfors hänvisar till Douglass C. Norths teorier att det är ”den lagstyrda förvaltningen” som är den bästa för att främja ekonomisk utveckling. Han påpekar att samtidigt har den svenska förvaltningskulturen under ett antal decennier utvecklats i andra riktningar: mot modeller som ”den folkstyrda förvaltningen” eller ”den marknadsstyrda förvaltningen”.⁹⁷³

21.3.2 Budgetprocessen

Det som gör rationalistiska modeller svåra att tillämpa är att budgeteringen måste bygga på schabloniserade antaganden. Ekonomiska prognoser slår ofta fel till någon del. Finansutskottets kansli har utvärderat ett antal ekonomiska prognoser och det har visat sig att man i genomsnitt har räknat fel på BNP med 1 procentenhet under åren 1986-1996. Störst fel i prognoserna uppstod vid oförutsedda händelser som golfkriget eller Berlinmurens fall, men även vid snabba nedgångar i oljepriset och valutakriser. Dessutom finns det ett problem i att stora delar av budgeten inte kan ändras hur som helst. Den ligger fast år från år genom avtal, lagar mm som man kanske inte alltid kan ändra på av budgetskäl. För 1992 motsvarande den icke-bundna delen av budgeten endast 14 %. Det finns också studier som visar att verkligheten gärna beskrivs i rationella termer av myndigheternas företrädare, men att det finns en tydlig diskrepans i förhållande till verkligheten. Det finns stora problem att konstruera hållbara mätmetoder och det är lättare att mäta prestationer än effekter. Om det är så att politikerna

⁹⁷² SOU 1997:15: *Det svåra samspelet*, 1997

⁹⁷³ Per Juth (red): *Rättssäkerhet och tillväxt*, 1999

ägnar sig åt detaljer kan det å ena sidan uppfattas som att de grundläggande frågorna inte har någon plats på den politiska dagordningen. Å andra sidan, om politikerna inte ägnade sig åt detaljer, utan bara åt stora frågor, skulle en mängd detaljer som avspeglar grundläggande frågor aldrig bli politiska. Det ska uppmärksammas att det på övergripande nivå, utan insyn i detaljer, är möjligt att besluta om flera saker samtidigt, som inte går ihop när de väl ska om-sättas i praktisk handling.⁹⁷⁴

21.3.3 Styrning med hjälp av mål eller resultat

Det har uppmärksammas ett antal problem i anslutning till resultatstyrningen. På en allmän nivå kan konstateras att själva systemet i sig inte varit föremål för någon resultatuppföljning. I den mån praktiska problem i genomförandet har uppmärksammas, har detta inte orsakat någon kritisk analys av själva modellen, utan mer tagits till intäkt för att resultatstyrningen borde vidareutvecklas. De problem som nämns nedan bygger huvudsakligen på ett studium av regeringens styrning av myndigheterna. I den mån motsvarande styrtekniker tillämpas internt inom myndigheter bör kritiken dock kunna omfatta även dessa, i varje fall i de delar den handlar om svårigheter att definiera resultat och att göra tillförlitliga mätningar liksom verkan av den kultur resultatstyrningen medför.

Det politiska intresset för resultatstyrningen har hela tiden varit svagt. Det kan hänga samman med att politiker har behov av att veta i första hand vilka effekter en myndighets verksamhet får och inte vilka prestationer myndigheten har utfört. Det senare är det som har dominerat resultatrapporteringen. Systemet har också förutsatt att det skulle vara möjligt att bryta ned generella politiska ambitioner till operativa mål för att med hjälp av en kvantifiering av prestationer samt i omvänd riktning aggregera ett resultat som kunde ligga till grund för förnyade direktiv. Det har emellertid visat sig svårt att följa upp de politiska ambitionerna på samma nivå som de formuleras med hjälp av de aggregerade resultaten. Resultatstyrningen har också präglats av bristande anpassning till den faktiska verksamhet som bedrivs i de olika myndigheterna.⁹⁷⁵

De praktiska problemen är vidare förknippade med några andra grundläggande förutsättningar på vilka resultatstyrningen vilar. För det första bygger resultatstyrningen på att det är möjligt att på förhand dra en gräns mellan vad som är politik och vad som är administration, eller mellan vad som är politiska mål och administrativa medel för att uppnå dem. Vidare förutsätts att de politiska målen finns tillgängliga på förhand och att de kan följas upp med hjälp av att aggregera i första hand kvantitativa fakta som beskrivning av myndigheternas verksamhet. Dessa fakta ska också kunna ligga till grund för politiska beslut om nya mål.

Det har emellertid visat sig att det är svårt att avgöra vad som är politik och inte. Rena detaljfrågor kan ibland vara politiska och måste då behandlas av politiker. Detta visas tydligt, om inte enbart, genom vilka frågor som behandlas inom EU. Politiken fungerar också på så sätt att mål skapas i en process som är dels en reaktion på allehanda händelser, dels en avvägning mellan olika motstående samhällsintressen och enskilda. Det innebär att politiska mål sällan finns färdiga en gång för alla. Målen uppkommer så att säga under hand och som svar på frågor som kanske skulle uppfattas som ”rent administrativa”. Politiska mål är också ofta av sådan art att de samtidigt berör flera myndigheters verksamheter.

⁹⁷⁴ Mattson, Ingvar: *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual*, 1998

⁹⁷⁵ SOU 1997:15: *Det svåra samspelet*, 1997

Det har således visat sig svårt att i en återkommande process formulera operativa mål genom att bryta ned generella politiska mål till enskilda myndigheters och verksamheters nivå. Ännu svårare har det varit att se i vilken mån de politiska målen har uppnåtts med hjälp av de kvantitativa uppföljningsmetoder som tillämpats. Vad politikerna i första hand behöver veta är hur myndigheterna fungerar och vilka effekter deras verksamhet har. Problemet kan därför karaktäriseras som att fel frågor ställs i resultatstyrningen varför politikerna får tillbaka fel svar. Det är nämligen svårt att läsa ut sådant som effekter och funktionssätt ur de kvantitativa svar som myndigheterna lämnar. Det har också visat sig svårt att ange mätmetoder som varit relevanta. Det kan konstateras ett betydande inslag av vad som kallats för "gatlyktsrationalitet", dvs att man mäter det som är lättast att mäta.⁹⁷⁶

Den starka fokuseringen på den egna organisationen som resultatstyrningen medfört, framförallt eftersom den kombineras med budgetprocessen, har gjort det svårt för myndigheternas företrädare att se till helheten. Istället väljer man ofta att begränsa sig till den egna myndighetens intressen⁹⁷⁷. En studie som gjorts av hur införande av sk marknadslänkande styrformer (uppdelning mellan beställare och utförare, konkurrensutsättning på utförarsidan, internprisättning) påverkat en kommun bekräftar just effekterna när det gäller de anställdas identitet och identiteten för arbetsplatsen. Det hänger nära samman med uppdelningen i slutna enheter som fungerar som organisationer. Ett problem visade sig vara att det byggdes murar mellan kommunens olika enheter med delvis bristande ansvarskänsla för helheten som följd. Bilden av den marknadslänka kommunen är att den inte i alla delar visade sig vara särskilt marknadslänk i bemärkelsen att den skulle fungera som ett företag. Istället medförde förändringarna inslag av kortsiktighet och manipulation med kvalitet på gränsen till oärlighet. Kanske kan tankarna föras till de gamla öststaternas planekonomiska produktion. Det nya beteendet fick dock till följd att kreativiteten när det gällde att spara pengar blommade upp, vilket kan beskrivas som positivt.⁹⁷⁸

Myndigheterna anses allmänt ha relativt väl tagit till sig resultatstyrningens metoder. Ofta utpekas departementen som den svaga länken mellan politiker och förvaltning. Departementen har en organisation och en kompetens som är väl anpassad till de traditionella arbetsuppgifterna, nämligen att utreda problem och stifta lagar samt att fatta beslut i administrativa frågor. Det har efterlysts kompetens inom områden som ligger resultatstyrningen nära i form av controllers, analytiker och utvärderare. Det beror i sin tur på att det uppmärksammats att myndigheterna har ett övertag när det gäller information i förhållande till ansvarigt departement. Departementet kan inte heller förlita sig på att alla problem är allsidigt belysta av myndigheten, även om detta var en av tankarna med FAF:en. Det hänger samman med den organisationsidentitet som myndigheterna naturligen känner, och som medför att de har svårt att helt kritiskt utvärdera den egna verksamheten. Rent praktiskt har arbetet med resultatstyrning kommit att utföras i samverkan mellan myndigheterna och lägre tjänstemän vid departementen.

Många gånger har myndigheternas chefer sett sig stå utan tydlig politisk ledning. Oftast har myndigheterna då utformat mål för verksamheten mer eller mindre på egen hand. Detta har lett till att myndigheterna har fått fatta politiska beslut som måste förankras i en omfattande informell dialog med den politiska ledningen. I denna dialog gäller också att myndigheterna i princip har ett övertag genom sin sakkompetens och tillgång till information. Myndigheternas frigörelse är dock inte helt entydig. Samtidigt finns många gånger detaljregleringar kvar när

⁹⁷⁶ SOU 1997:15: *Det svåra samspelet*, 1997

⁹⁷⁷ SOU 1997:30: *Europa och staten.*, 1997

⁹⁷⁸ Rombach, Björn: *Den marknadslänka kommunen – en effektstudie*, 1997

det gäller organisation och arbetsformer och i vissa fall har det också hänt att politiker har velat fattat beslut om myndigheternas organisation, alltså i frågor som är delegerade. I sammanhanget kan också nämnas att själva resultatstyrningen har givit upphov till detaljerade regler i sig och det framstår inte som om den vore enklare eller mindre resurskrävande än den tidigare tillämpade modellen med detaljreglering. Eftersom ambitionen att styra finns kvar, minskar inte heller behovet av resurser och kunskap på den politiska nivån. En positiv effekt är dock att myndigheterna stimulerats till ökad handlingskraft och engagemang.

Resultatstyrningens lämplighet

Resultatstyrningen har blivit föremål för ett närmare studium i och med den förvaltningspolitiska kommissionens arbete. Redan tidigare har emellertid enstaka varnande röster höjts. Håkan Strömberg förutsåg att det skulle bli svårt att sätta mål för stora delar av den statliga verksamheten, om man ville ha mål som dels var övergripande, dels omfattade allt som borde uppnås. Risken fanns att man antingen skulle tvingas formulera mål som var för allmängiltigt hållna för att kunna stämmas av mot ett entydigt resultat eller sådana som bara motsvarade en del av vad som borde uppnås. Han ansåg också en risk att mål skulle komma att tolkas motsatsvis, dvs att vad som inte var angivet i målen inte var eftersträvansvärt⁹⁷⁹.

En tillämpning av resultatstyrning innebär att den politiska styrningen betonas, även om den kan vara förenad med vissa praktiska problem. Eftersom systemet genomförs lika för alla myndigheter kan man säga att det måste bygga på förutsättningen att det finns en konkret politisk vilja, eller att det finns utrymme för en sådan, i förhållande till varje form av statlig verksamhet. Detta kan komma i konflikt med bland annat krav på rättssäkerhet och kreativitet hos statliga organ. Dessa krav kan inte nödvändigtvis underordnas den direkta politiska viljan hos t ex myndigheter som ägnar sig åt rättstillämpning eller forskning. För rättstillämpande myndigheters del blir konflikten tydligast när det handlar om konflikt mellan mål som kan härledas från regeringen och tillämpning av regler som beslutats på ”högre” nivå, t ex lag eller grundlag. Inte ens om målen sätts av riksdagen upphör problemet eftersom mer och mer lagstiftning härrör från övernationell nivå. Det har också visat sig lättast att tillämpa resultatstyrning på myndigheter som nästan uteslutande säljer tjänster eller produkter.

Mål och resultatstyrning kan på sikt leda till att lagar och förarbeten minskar i betydelse såsom styrinstrument. Det är visserligen tänkt att utformandet av operativa mål ska kunna härledas till de mål som kommit till uttryck i lagstiftningen. Att bryta ned mål till delmål är, som påpekats, svårt. Det ökade inslaget av informell styrning leder dessutom till minskad förutsebarhet, öppenhet och insyn.⁹⁸⁰

Ett annat, allmänt problem, med ekonomiska styrformer överhuvudtaget kan sägas vara att de betonar ekonomiska värden på bekostnad av demokrativärden. Förvaltningen måste dock i en demokrati agera i demokratins tjänst och därför kan demokrativärden som rättssäkerhet, allas lika rättigheter mm inte förbises. Vad som skiljer statlig verksamhet i en demokrati från privat verksamhet är just de orubbliga demokrativärdena. Med tanke på demokratins krav på handlingskraft går det emellertid inte heller att bortse från effektivitet och rationalitet. Det innebär att förvaltningen samtidigt och alltid måste beakta både demokrativärden och ekonomiska värden.⁹⁸¹ I sammanhanget kan man kanske ställa sig frågan om det är acceptabelt att myndigheter som polis- och åklagarmyndigheter gör prioriteringar utifrån ekonomiska värden när

⁹⁷⁹ Strömberg, Håkan: *Festskrift till Gustaf Petrén*, 1984.

⁹⁸⁰ SOU 1997:15: *Det svåra samspelet*, 1997

⁹⁸¹ SOU 1999:76: *Ämbetsmannen som demokratins väktare*, 1999

det gäller vilka utredningar som ska prioriteras. Medborgarna har ett krav på att brottsanmälningar tas upp och behandlas på ett likformigt sätt utan hänsyn till den aktuella myndighetens ambitioner. Beslut om prioriteringar kan ju inte heller överklagas av den som känner sig felbehandlad.⁹⁸² Motsvarande reflektion kan göras för stora delar av beskattningsområdet och kronofogdemyndigheternas indrivning av i synnerhet enskilda anspråk.

Avslutningsvis kan sägas att resultatstyrningen tett sig lockande för såväl politiker som tjänstemän. Den utgör en ekonomisk styrmodell som egentligen har utarbetats av en liten grupp tjänstemän och den har inte varit föremål för någon omfattande uppföljning i sig själv. Det finns ett tydligt behov av att drastiskt anpassa modellen till olika verksamheters behov. I vissa fall kan anpassningen innebära att resultatstyrningen tonas ned i förhållande till traditionella metoder som regelstyrning. Detta har uppmärksammats av den förvaltningspolitiska kommissionen i dess betänkande där det bland annat sägs att mål/resultatstyrning måste verksamhetsanpassas mycket bättre än hittills. Det antyds också att den kanske inte alls ska tillämpas inom vissa områden av förvaltningen. Kommissionen förordade också en total översyn av styrningen och nämnde därvid särskilt rättsväsendet som exempel.⁹⁸³ Regeringen uttalade sig dock mer försiktigt för begränsade åtgärder inom myndighetsområden där man ansåg sig kunna identifiera problem med att använda mål och resultat⁹⁸⁴.

Trots kritiken verkar det som om ekonomismen och målstyrningen fortfarande tas för given i vissa sammanhang. Det kan åskådliggöras med hjälp av VESTA. Sedan en tid pågår vid finansdepartementet ett antal projekt som tillsatts av regeringen och som går under namnet VESTA (verksamhetsstyrning i staten). Inom VESTA:s ram görs nu i samverkan mellan departementet och Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret en kartläggning av hur styrningen inom staten kan förbättras. Arbetet går ut på att finna enande principer för styrning och budgetering och att utarbeta ett IT-stöd för dessa funktioner. Tanken är att arbetet ska leda till en effektivare och mer transparent politisk styrning genom att mål/resultatstyrning kopplas ihop tydligare med budgeten, genom att ekonomiska ramar fastställs för alla verksamheter och i kombination med tydliga mål som ska uppnås och genom systematisk uppföljning⁹⁸⁵. Inom VESTA har tagits fram en rapport som övergripande beskriver en modell för mål och resultatstyrning av staten. Modellen kan beskrivas enligt följande.

Formulerandet av mål måste föregås av en analys av behov, problem och alternativa vägar för att lösa problemen. En omprövning av det statliga åtagandet bör alltid ingå och arbetet bör ske utan hänsyn till existerande verksamhet. När behoven och problemen är kända ska arbetet övergå till att kartlägga effektkedjor, dvs hur olika typer av insatser bidrar till att lösa problem/tillgodose behov. Först härefter kan mål formuleras. Vid formulerande av mål på en högre nivå bör det alltid anges hur den lägre nivån bidrar till uppnåendet av de högre målen.

En utgångspunkt är att mål bör sättas för all statlig verksamhet oberoende av organisation eller finansiering. Målstyrning bör tillämpas inte bara av förvaltningen, utan också av transfereringssystemen. Mål kan delas upp i olika typer. Först bör man skilja mellan effektmål, som anger vilka effekter som ska uppnås, och prestationsmål, som anger mer konkreta resultat av statlig verksamhet. Eftersom det helst bara bör finnas ett mål för ett område för att undvika målkonflikter, bör mål också kunna utformas som dels huvudmål, som ska vara ett enda, dels bimål, som kan vara flera och verka begränsande för huvudmålet.

⁹⁸² Ekonomirådets rapport 2000: *Politisk makt med oklart ansvar*, 2000

⁹⁸³ SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, 1997

⁹⁸⁴ Prop. 1997/98.136: *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, 1998

⁹⁸⁵ <http://www.vesta.gov.se>

Mål bör alltid kunna mätas direkt. Eftersom det inte är praktiskt möjligt, i synnerhet på övergripande nivå, får mätning istället ske med hjälp av resultatindikatorer. För att ha något att stämma av mot ska också riktvärden tas fram. Dessa värden måste bygga på vissa grundläggande antaganden. De bör tydligt redovisas. Analysen av effektkedjor lägger en grund för val av strategi för att uppnå de uppställda målen. Det är strategierna som ska binda ihop olika nivåer inom målhierarkin eftersom de ska ange vad som måste åstadkommas på lägre nivå för att målet ska uppnås.

Målen bör slutligen indelas i en hierarki. Effektkedjor kan göras mycket omfattande. För att tillgodose praktiska synpunkter måste dock dessa begränsas. De mål som härletts ur dessa kedjor bör också indelas i en hierarki med lämpligt antal nivåer. Det bör göras på så sätt att man kan koppla kostnader till mål på olika nivåer. Varje huvudmål föreslås sammanfalla med ett resultatområde och dessa kan också indelas i en hierarki. Det föreslås en indelning i fyra nivåer, nämligen utgiftsområde, politikområde, verksamhetsområde och program.

Fastställandet av mål faller i de högsta nivåerna på riksdagen och när det gäller programmen på regeringen. Uppföljning av mål bygger på ett beställansvar för den som formulerat dem. När det gäller prestationsmål är det naturligt att uppföljningen utförs av ansvariga myndigheter, medan när det gäller effektmål får uppföljning ske med hjälp av andra källor.⁹⁸⁶

Arbetet i projekten har dock ifrågasatts⁹⁸⁷. Kritiken går ut på att projektet är ytterligare ett i ledet av dominerande inverkan från Finansdepartementet och att arbetet präglas av byråkratiskt tänkande. I själva verket menar kritikerna att det vidareutvecklade system för styrning som skapas inom VESTA ger ytterligare makt åt tjänstemän inom finansdepartementet och att det inte passar politikens villkor.

Fastställandet av effektkedjor måste rimligen bygga på att det går att identifiera klara och entydiga samband mellan valda åtgärder och de resultat de leder till. Idén om att det går att fastställa effektkedjor bygger i så fall på vad som tidigare omnämnts som rationella antaganden. En avgörande del av de problem som ovan redogjorts för när det gäller resultatstyrning går just ut på att politikens villkor präglas av en begränsad grad av rationalitet. De problem för den statliga förvaltningen som består i att den har att hantera sk blandade principer och som beskrivits som en del av orsakerna till att det visat sig svårt att utvärdera statliga prestationer med hjälp av kvantifierade metoder är möjligen tänkta att få sin lösning genom uppdelningen i huvudmål och bimål. Den uppdelningen löser knappast problemet att det inte alltid är entydigt vad som ska uppnås. Ska prioriteringar på politisk nivå göras mellan huvudmål och bimål måste man också kunna värdera dessa i förhållande till varandra. Det är kanske möjligt i en rationell beslutssituation, men inte annars. Det bör påpekas att en del av det som beskrivits som bimål, t ex lagstiftning, inte längre alltid härrör från den svenska riksdagen eller annars kan ändras av den. I ökad utsträckning påverkas Sverige av lagstiftning beslutad på högre nivå. EG:s direktiv och förordningar är ett gott exempel på detta.

Den framtagna modellens krav på heltäckning kan i sig leda till problem. För det första förutsätter den – med hänsyn till att mål ska fastställas på politisk nivå och styras ned till den lägsta med krav på förutsebarhet – att det finns en politisk vilja i förhållande till allt som staten gör. Kopplingen till riskvärden implicerar också att denna vilja skulle kunna ta sig

⁹⁸⁶ VESTA rapport Nr 2:1998: *Hur ska staten mål- och resultatstyras?* 1998

⁹⁸⁷ Lindström, Stefan: *Brännpunkt*, Svenska Dagbladet 1999-09-29, och Tham, Carl: *Brännpunkt*, Svenska Dagbladet 1999-09-19

uttryck i kvantifierbara förändringar. För det andra kan kravet på heltäckning kanske komma i konflikt med vad som är önskvärt i vissa situationer, förutsatt att modellen är möjlig att genomföra. Frågan kan ställas hur modellen ska tillämpas i förhållande till t ex forskning vid universitet och högskolor. Det kan ju inte förutsättas att det ens är politiskt önskvärt att politiskt styra allt vad som sker i statlig regi.

Vidare verkar modellen bygga på att det ska utföras en ständig utvärdering av all statlig verksamhet. I samband med en sådan utvärdering på högsta nivå måste naturligtvis också innehållet i olika lagar mm omprövas med hänsyn till de effekter de har på de mål som ska uppnås. Frågan är hur detta ska genomföras praktiskt. Den politiska processen har tidigare beskrivits som reaktiv, dvs den möjliggör för politiker att ta till sig och reagera på problem som bedöms som politiskt intressanta. Frågan är om det är politiskt möjligt att arbeta på det sätt som föreslås i modellen.

Sammanfattningsvis verkar det som om de problem som beskrivits i samband med hittillsvarande modeller för resultatstyrning kvarstår. Gemensamt för de hittills kända formerna för styrning med hjälp av mål och resultat är att de förutsätter rationella beslutssituationer. Om man anser att omvärlden, och således förutsättningarna för att fatta beslut, präglas av många förändringar, parallella skeenden och många aktörer, avviker förutsättningarna från vad som gäller i en rationell beslutssituation och närmar sig ett mer kaotiskt läge. Kanske är det därför mål och resultatstyrning har stött på de problem som beskrivits. Å andra sidan kan man, enligt ett annat synsätt, beskriva problemet som att mål- och resultatänkande inte präglar den politiska processen i tillräcklig mån⁹⁸⁸.

21.3.4 Implementering av beslut

En fråga är hur styrning går till. En annan fråga är hur de styrandes beslut genomförs, implementering. En del härav är den tillämpning av rättsregler som beskrivits ovan. På ett mer övergripande plan kan dock implementeringen och dess problem beskrivas enligt följande. Implementeringsproblemet innebär att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett. Vi utgår från att beslut bör genomföras enligt beslutsfattarens intentioner, att politikerna styr och att förvaltningen verkställer de politiska besluten. Relationerna mellan beslutsfattare och tillämpare kan beskrivas på tre olika sätt:

1. **Traditionella:** Man utgår från att beslutsfattaren styr och att tillämparen följer styrningen. Vid avvikelser ska återstyrning vidtas och tillämparen förväntas rätta sig härefter.
2. **Närbyråkrati:** Närbyråkraterna har så stor faktisk frihet och förmåga att handla i sin dagliga verksamhet att det i själva verket är de som utformar politiken inom sitt område. Det innebär att politiken inte utformas av folkvalda utan av professionella tjänstemän i mötet med dem som konsumerar tjänsterna.
3. **Nätverk:** Politiken implementeras i ett samspel mellan olika aktörer. Eftersom aktörerna har delvis sammanfallande, delvis motsatta intressen, kan vi se handlandet i nätverk som förhandlingsprocesser. Nätverken är elastiska och förändras hela tiden.

Implementeringsproblem kan hänga samman med att målen är bristfälligt formulerade. Ofta är målen med olika politiska reformer ganska vaga. Vagheten behöver inte vara en svaghet, utan kan ses som resultatet av en förhandling där enighet har uppnåtts till priset av en viss oklarhet. Å andra sidan kan enighet inte alltid uppnås kring alla detaljer. En bred politisk

⁹⁸⁸ VESTA rapport Nr. 2:1998: *Hur ska staten mål- och resultatstyras?* 1998

enighet kan vara ett mål i sig eftersom det kan skapa stabilitet över valperioder. En sådan enighet till priset av oklarhet kan leda till att konflikterna dyker upp i tillämpningen istället. Vaghet och oklarhet kan också fylla andra syften. Centralt fastställda, precisa, regler kan vid en praktisk tillämpning visa sig utgöra hinder för smidiga lösningar. Det kan därför vara olämpligt att politikerna fattar alltför detaljerade beslut i frågor som kanske bör överlåtas åt personer med professionell kompetens. En sådan vaghet i styrningen kan erbjuda tillämparen möjlighet till tillräcklig handlingsfrihet i nya, oförutsedda, situationer.⁹⁸⁹

Vaga beslut eller regler kan kanske också vara ett resultat av politiska förhandlingar mellan regering och opposition, förhandlingar som kan vara nödvändiga för att klara av samarbete kring frågor som måste lösas gemensamt.

När olika politiska program ska genomföras syftar förändringarna ofta till att påverka människors beteenden och påverka den ekonomiska utvecklingen. För att det ska fungera krävs att politikernas antaganden om orsakssambanden mellan åtgärder och effekter är riktiga.

21.4 Ledarskap

Det finns ytterligare en viktig aspekt av styrning. Det är att stimulera de anställda till goda resultat. Sedan flera år arbetar man inom Riksskatteverket och skatte- och kronofogdemyndigheterna med mål och resultatstyrning, med avgränsade enheter vars prestationer mäts och utvärderas. På senare år har LOTS införts som enhetligt planeringsinstrument inom förvaltningen och arbete med kvalitet enligt KTT (kvalitet till er tjänst) och TQM har tillkommit. Det är nog inte fel att påstå att även begreppet service har fått ny aktualitet i samband med kvalitetsarbetet.

Under hösten 1998 lät Riksskatteverket genomföra en s k attitydundersökning bland personalen hos skatte- och kronofogdemyndigheterna⁹⁹⁰. Resultatet publicerades våren 1999 under namnet "Vår mening om RSV". Personalen svarade dels på ett antal frågor som behandlade olika delar av verksamheten inklusive administration, styrning och kompetensutveckling. Det gavs också tillfälle till att fritt uttrycka sin mening om hur olika delar av verksamheten sköts. Intressant att notera i detta sammanhang är att det bland de fria svaren kan märkas vissa vanligen återkommande synpunkter som kan relateras till styrning och ledning av förvaltningen. Svaren ger intryck av en generell brist på förtroende för cheferna inom förvaltningen. Det verkar finnas en längtan till realistiska mål att arbeta mot och till helhetssyn i ledarskapet med inriktning mot den verksamhet som bedrivs operativt och som upplevs som myndigheternas kärnområden. Flera svar uttrycker en trötthet när det gäller vad man kallar för "managementkoncept", varvid skillnad inte görs mellan t ex LOTS och TQM, KTT mm.

Varför uttrycker personalen olust inför "managementkoncept"? I vilken utsträckning är det ändamålsenligt att överföra ideal från näringslivet på offentlig verksamhet?

21.4.1 Ny syn på ledarskapet

Dagens samhälle genomgår en kraftig omvandling. Offentlig sektor och dess förutsättningar har också förändrats radikalt det senaste årtiondet. Dessutom har Sverige genomgått en eko-

⁹⁸⁹ Rothstein, Bo (red): *Organisation som Politik, Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1999

⁹⁹⁰ RSV-rapport *Vår mening om RSV*, April 1999

nomisk kris som har haft stort inflytande på de strukturella förändringar som ägt rum inom offentliga sektorn. Tvärs över partigränserna är man idag överens om att resurserna inte kan ökas. Det blir snarare fråga om stagnerade resurser, vilket innebär att ledarskapet måste planera verksamheten utifrån en helt annan utgångspunkt än tidigare.

Samhällsmedborgarna ställer samtidigt allt högre krav på kvalitet, service och valfrihet, liksom på ett starkare inflytande över de offentliga tjänsterna. Medborgarnas attityder till det politiska systemet har sjunkit till en mycket låg nivå, medan attityden till den offentliga servicen är mer positiv.

En av de mer genomgripande förändringarna i samhället är internationaliseringen. Troligen kommer kraven på internationell kompetens och internationell förståelse att öka i framtiden. Morgondagens ledare, inom såväl näringsliv som offentlig sektor, måste sannolikt ha både intresse av och kunskap kring andra kulturer. På hemmamarknaden finns ett stort inslag av medborgare från andra kulturer och det torde vara av stort värde att ta tillvara också deras kompetens.

Samtidigt med internationaliseringen pågår en mycket snabb teknisk utveckling. Med IT-utvecklingen följer mer flexibla arbetsorganisationer och arbetsformer, vilket kräver ett ledarskap som kan hantera och möta dessa nya strukturer. Ett kontrollerande och styrande ledarskap framstår som allt mer otidsenligt. Istället handlar det om chefer som lämnar stor frihet, utan att för den skull avhända sig ansvaret för verksamheten.

Vidare får allt fler människors arbete ett ökat tjänsteinnehåll. De snabba förändringarna ställer höga krav på flexibilitet och kompetens, vilket leder till att företag och organisationer blir allt mer beroende av kreativ, motiverad och intresserad personal. Ledarskapet får återigen en framträdande roll. Det är chefen som har till uppgift att skapa sådana arbetsförhållanden att personalens motivation och förändringsbenägenhet blir maximal. En annan förändring som kan uppmärksammas är en väntad brist på kompetent och välutbildad arbetskraft. Dessutom kan man inte bortse från att 1970-talskullarna varit små och att Sverige har en förhållandevis låg andel universitets- och högskoleutbildade individer. Samtidigt går omvärldsförändringarna allt snabbare, vilket medför att kompetensen hos medarbetarna ständigt behöver utvecklas.⁹⁹¹

Delvis har en ny syn på ledarskap växt fram. Intresset för det man kallar ”human resource strategies”, dvs företagsstrategier som tillvaratar humankapitalet, har ökat kraftigt. Idag handlar det till stor del om att betrakta företag och organisationer som en sammansättning av kompetenser och relationer och målsättningen måste vara att sätta samman dessa så att maximal effektivitet uppnås.

Ledningen handlar inte längre primärt om styrning och kontroll, utan ledaren får mer rollen av en utvecklare med uppgift att skapa gemensamma värderingar, ansvar och engagemang i organisationen.

Att studera attityder, värderingar, krav och förväntningar har blivit allt mer utbrett och man är överens om att värderingarna är betydelsefulla både vad gäller aspekter som trivsel, lönsamhet och medarbetarnas benägenhet att göra karriär inom företaget. Ledarskap idag och i morgon handlar alltså om betydligt fler aspekter än vad gårdagens ledarskap gjorde. Ledarskap måste betraktas som en process i ständig rörelse som påverkas av olika omvärlds- och internt relate-

⁹⁹¹ Tollgert-Andersson, Kerstin: *Ledare och Ledarskap*, en debattskrift från Akademikerförbundet SSR och Svensk Chefsförening

rade aspekter som personlighet, medarbetare, familj, värderingar, arbetsuppgifter, kultur i ett internationellt perspektiv osv.

Den statliga sektorn är att betrakta som en demokratiskt styrd organisation, men skiljer sig trots allt en del från t ex landsting och kommuner. Politikerna finns inte lika nära verksamheten och griper inte in i beslutsfattandet lika påtagligt som i ett landsting eller en kommun. Lagstiftningen och styrningen är emellertid framträdande även i statlig verksamhet, vilket innebär att det likväl finns flera beröringspunkter mellan statlig sektor och kommun och landsting. Offentlighetsprincipen, kvalitativa och mångfacetterade mål är bara ett par exempel på detta.

En omfattande forskningsstudie bland chefer i olika europeiska länder visade en överraskande stor likhet när det gäller kraven på det framtida ledarskapet. Det som lyfts fram som centralt för framtidens chef i de berörda länderna (Skandinavien, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Spanien och Italien) är personlig och social kompetens. I mångt och mycket handlar det om en lyhördhet och ett intresse för människor samt en interpersonell förmåga så att man som chef kan entusiasmera medarbetarna och skapa en god samverkan, ömsesidig respekt och lyhördhet. Chefer i demokratiskt styrda organisationer betonade starkt vikten av just lyhördhet eller en "fingertoppskänsla" gentemot den politiska ledningen. Viktigt inför framtiden var emellertid också tydlighet, beslutskraft och trovärdighet. En ledare måste, förutom att ha en god personlig och social förmåga, också besitta professionell kompetens, strategiskt tänkande och en mognad och trygghet så att han eller hon kan och vågar driva utvecklingen framåt.⁹⁹²

21.4.2 Att leda kunskapsarbetare

Det ökade inslaget av kunskapsarbete och den betydelse som mänsklig kunskap kommer att ha för tillväxt i framtiden är starka trender som också beskrivs mer på annat ställe i denna rapport. En stor del av tillväxten kommer således att bygga på dessa människors arbetsinsatser. Det innebär inte att andra former av arbetsuppgifter kommer att försvinna. Med kunskapsarbetare avses en person som har större kunskap om sitt arbetsområde än dennes chef. Kunskapsarbete kan därför sättas i motsats till manuellt arbete som kännetecknade industri-samhällets produktionsindustri. Manuellt arbete kan organiseras och styras i detalj av chefer. En stor del av de effektivitetsvinster som kunde påvisas av Fredrick Taylor (scientific management) hänger samman härmed. Det visade sig möjligt genom att arbetet delades upp i avgränsade enheter för att kunna mätas. Även kvalitetsarbete såsom TQM hör hemma i industrisamhällets produktionslogik. När det däremot gäller kunskapsarbete är situationen en annan. Peter Drucker hävdar att vi idag inte vet mer om hur kunskapsarbete ska ledas än vad man vid förra sekelskiftet visste om hur industriarbetet skulle ledas. Enligt honom är industrisamhällets logik inte tillämplig i informationssamhällets kunskapsekonomi. Det innebär att intellektuellt arbete (kunskapsarbete) inte vinner i produktivitet på att mätas och kvantifieras, vilket i sin tur innebär att det inte kan göras mer effektivt genom t ex TQM. Det är i och för sig inte svårigheten att mäta kvalitet som är det stora problemet i den nya ekonomin. Den första frågan som bör besvaras är dock vad som ska göras. Detta var oftast givet i industrisamhället. Däremot har TQM och andra metoder som utvecklats i den "gamla" ekonomin fortfarande en funktion att fylla när det gäller kvarvarande manuella arbetsuppgifter (som i

⁹⁹² Tollgert-Andersson, Kerstin: *Ledare och Ledarskap*, en debattskrift från Akademikerförbundet SSR och Svensk Chefsförening

och för sig kan utföras digitalt). Många kunskapsdominerande arbetsuppgifter innehåller nämligen inslag av manuellt arbete.⁹⁹³

Det finns forskare som går ännu längre i kritiken mot dessa managementteorier. Hit hör Björn Rombach och Östen Ohlsson som talar om flugor som relativt snabbt faller i glömska eller om vågor av moden som sköljer över företagen och som bäst lämnar sediment av företagsarkeologiskt intressanta men i övrigt betydelselösa lämningar. De hänvisar också till professor Albert Danielsson som 1975 skrev om företagets struktur och rutiner som kunde tolkas som på varandra liggande sediment av olika modeller för styrning och kontroll. De kan tänka sig att 1990-talets ivriga kvalitetsarbete och benchmarkande kommer att lämna spår efter sig i företagens och förvaltningarnas rutiner långt efter det att begreppen i sig själva är förbrukade.⁹⁹⁴

När det gäller kunskapsarbete är kvalitet fortfarande centralt. Men det handlar inte om en aspekt av vad som produceras, utan kvalitet är i stället hela innehållet i ”varan”. Kunskapsarbete kännetecknas inte av upprepade moment, utan snarare av att varje situation är unik. Kvalitet i arbete måste åstadkommas av den enskilde kunskapsarbetaren. Kvalitet kan också ofta gå hand i hand med kreativitet. För att öka produktiviteten i kunskapsarbete måste vissa förutsättningar vara uppfyllda.

- Uppgiften måste vara definierad.
- Kunskapsarbetare behöver frihet och självständighet, vilket innebär att de i stor utsträckning kommer att få leda och styra sig själva.
- Ständigt nyskapande måste vara en del av arbetet.
- Arbetet kräver fortgående lärande, men också att kunskapsarbetaren fungerar som lärare.
- Produktivitet är inte i första hand en fråga om kvantitet.
- Kunskapsarbetare måste behandlas som tillgångar, dvs investeringar och de kräver annan stimulans utöver lönen för att motiveras att göra ett gott arbete. Man kan säga att samma omständigheter som motiverar människor att arbeta ideellt också kan utgöra extra stimulans för kunskapsarbetare. Som exempel kan nämnas att den anställde tror på arbetsgivarens ideal.⁹⁹⁵

Frågan är då vad ledning av kunskapsarbete ställer för krav på ledaren. Henry Mintzberg, professor i managementstudier och organisationsteori (Montreal, Canada) hävdar att vad som krävs är mer av informellt ledarskap. Förutsättningarna är att de anställda som ska ledas alla är högt utbildade yrkesmän och att därför professioner och inte ledarskap förser en arbetsplats med mycket av den grundläggande struktur som behövs för att den ska fungera. Han exemplifierar det indirekta ledarskapet med det som utövas av en dirigent i en symfoniorkester. Dirigentens arbete kan inte bestå i att tala om för var och en hur man ska spela sitt instrument. Det har han inte kompetens till eftersom han inte själv kan spela alla instrument bättre än medlemmarna i orkestern. Likväl behövs dirigenten för att stimulera orkestern till högre prestationer och för att få den att spela tillsammans. Han hör omedelbart om kvaliteten i ”produkten”, dvs musiken är god. Med en ökad andel kvalificerade medarbetare på en arbetsplats krävs en ledare som kan stimulera medarbetarna och få dem att samverka, som kan binda ihop den egna organisationen med den yttre världen och som kan förstå vad som är god kvalitet i varje

⁹⁹³ Drucker, Peter, F: *Management Challenges for the 21st Century*, 1999

⁹⁹⁴ Ohlsson, Östen & Rombach, Björn: *Res pyramiderna*, 1998

⁹⁹⁵ Drucker, Peter, F: *Management Challenges for the 21st Century*, 1999

enskild situation. I en sådan situation är det inte möjligt att vara ledare utan att ha en djup insikt i vad det egentligen det är som ska ledas.⁹⁹⁶

Ledarskap genom en chef räcker emellertid inte. Som nämnts ovan kräver kunskapsarbete frihet under eget ansvar, vilket får till följd att det blir viktigare och viktigare att var och en kan ta ansvar för att leda och utveckla sitt eget arbete. Genom sina goda färdigheter är kunskapsarbetaren i och för sig väl skickad att göra det. Därutöver krävs emellertid att han eller hon tränas i att utveckla sig själv. Det kräver att var och en känner sina starka och svaga sidor, hur den personliga inläringen bäst fungerar, hur han eller hon bäst utför sina arbetsprestationer och vad det är som var och en kan bidra med i ett arbetslag. Det finns därvid ett behov av att den enskilde utvecklar sina bästa sidor och ständigt förvärvar nya kunskaper som kan bidra härtill. Det kommer i sin tur att kräva kunskaper inom andra specialisters områden. Inte för att kunna dem lika bra som de bästa inom dessa områden, utan för att kunna förbättra kvaliteten i den egna prestationen. Lika viktigt som att utveckla sina goda sidor är de att försöka kompensera den svaga sidor i arbetet som sänker kvaliteten i arbetsprestationen. Slutligen krävs också av var och en ett ansvar för relationer till andra människor i en organisation. Det är inte minst viktigt eftersom organisationer tenderar att mer och mer bygga på förtroende och gemensamma värderingar i stället för tvång.⁹⁹⁷

⁹⁹⁶ Henry Mintzberg i Magretta, Joan (red): *Managing in the New Economy*, 1999

⁹⁹⁷ Drucker, Peter, F: *Management Challenges for the 21st Century*, 1999, Jfr Tollgert-Andersson, Kerstin: *Ledare och Ledarskap*, en debattskrift från Akademikerförbundet SSR och Svensk Chefsförening

22 Avslutande kommentar

22.1 Modernisering av den offentliga sektorn

Flera länder har dragit igång medvetna, politiskt styrda arbeten med att modernisera hela den offentliga sektorn. De som blivit mest uppmärksammade är USA:s ”Reinventing Government” och Storbritanniens ”Modernising Government”. Även inom andra länder pågår ett omfattande reformeringsarbete inom många förvaltningar, även om det inte alltid har lyfts fram lika tydligt på politisk nivå och då inte heller samordnas över hela landet. Som nämnts ovan innehåller dessa reformer inslag av marknadstänkande, dvs en tro på att lösningar som kännetecknar privata företag också bör känneteckna den offentliga förvaltningen. Också talet om myndighetens ”kunder” och intresset för den service de kan önska är uttryck för sådant tänkande.

Reformeringsarbetet grundar sig i ett nytt angreppssätt till de offentliga uppgifterna och ett nytt förhållningssätt gentemot förvaltningarnas ”kunder”. Medvetenheten om att medborgarna är förvaltningarnas uppdragsgivare har ökat och medborgarperspektivet har lyfts fram som någonting som ska genomsyra hela verksamheterna. Förnyelsearbetets gemensamma nämnare är alltså kundorientering. Det nya förhållningssättet gentemot kunderna tar sig uttryck i utvecklandet av en mängd olika ”verktyg” för att underlätta för kunderna. Istället för att som tidigare utforma sitt arbete utifrån förvaltningens interna rutiner sätter man kunden i centrum och låter kundernas behov styra organisation och arbetssätt. Kundorienteringen gör också att servicearbetet lyfts fram som det viktigaste området att förbättra.

22.1.1 Synen på medborgarna – våra uppdragsgivare

I det dagliga arbetet är det ibland svårt att komma ihåg att allt vi utför inom förvaltningarna syftar till att främja medborgarna. Den långtgående specialiseringen och uppdelningen av arbetsuppgifter gör att kopplingen till medborgaren blir ännu otydligare. Det är dock viktigt att i det dagliga arbetet vara medveten om att förvaltningarnas verksamheter inte har något egenvärde, utan att de på ett eller annat sätt ska skapa ökad nytta för samhället, dvs medborgarna. Det är medborgarna som är förvaltningarnas verkliga uppdragsgivare, vilket tydligare än idag bör vara vägledande i förvaltningsarbetet.

Den omfattande användningen av begreppet ”skattskyldig” är ett exempel på att det finns behov av en attitydförändring inom vår förvaltning. Inom skatte- och kronofogdemyndigheterna är det lätt att inta en fiskal ställning inför de ”skattskyldiga” och ”gäldenärer” som vi arbetar med. Det finns i kontrollsammanhang en tendens till att betrakta skattskyldiga som potentiella skattesmitare, tills motsatsen är bevisad, medan gäldenärerna bevisligen har en skuld till samhället eller en privat borgenär. Den här inställningen förstärks av de resultatmått som används för att mäta prestationerna i verksamheten; antal ändringar, höjningsbelopp, antal brottsanmälningar, utredningstid, indrivet belopp och antal avslutade ärenden.

I USA har man uppmärksammat problemen med att prestationsmått skapar ett felaktigt beteende mot skattebetalare. IRS (Internal Revenue Service) har tidigare använt statistik över indragna skattedollar och tvångsåtgärder för att ranka kontoren och för att mäta prestationerna på region-, distrikt-, kontors- och individnivå. Detta har påverkat skattetjänstemännens förhållande till skattebetalarna negativt, och IRS har utsatts för massiv kritik för detta och ran-

kats som den sämsta förvaltningen i landet. För att ge incitament för ett serviceinriktat beteende har man nu övergått till mått som sammanväger kundernas tillfredsställelse, verksamhetsresultaten, de anställdas tillfredsställelse och produktiviteten. Statistik över tvångsåtgärder får överhuvudtaget inte ingå i utvärderingarna, för det anses annars skapa incitament för de anställda att påföra obefogade straff för skattebetalarna.⁹⁹⁸

I likhet med IRS kan det vara befogat för oss att fundera på vilka incitament våra prestationsmått ger. Främjar våra prestationsmått ett serviceinriktat beteende där vi hjälper skattebetalarna att göra rätt från början och informerar dem om vilka skattekonsekvenser ett visst handlande ger upphov till? Eller känns frågorna från skattebetalarna som en belastning och som någonting som stör oss och orsakar avbrott i kontrollarbetet? Vi bör också fundera över om vi ska se på våra uppdragsgivare som skattskyldiga, skattebetalare, medborgare eller kunder. Vilka incitament skapar respektive alternativ?

22.1.2 Statstjänstemannarollen

Genom att statstjänstemännen svarar för verkställigheten av de folkvaldas beslut kan de sägas vara de som ytterst förverkligar de demokrativärderingar som slagits fast i bl a regeringsformen. Detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen.⁹⁹⁹ Statstjänstemännen kan därigenom ses som demokratins väktare. Statstjänstemännen bör självfallet följa gällande lagar. Det räcker emellertid inte. Tjänstemannen kan sägas ha ett eget ansvar för att värna demokratiska värden som rättssäkerhet, öppenhet och allas deltagande. Under senare år har det blivit vanligare att statstjänstemän i stor utsträckning kommit att ta hänsyn till i första hand ekonomiska värden som effektivitet och rationalitet. Detta får dock aldrig ske till priset av att demokrativärdena måste offras. Inte heller kan en tjänsteman undgå att ta moraliskt ansvar för de lagar som ska tillämpas. Detta blir förstås särskilt tydligt i en tänkt situation där en lag visserligen beslutats i rätt ordning, men vars innehåll inte överensstämmer med vad som allmänt uppfattas som gott. Ska man i en sådan konfliktsituation blint följa lagen eller ska man ta hänsyn till vilka effekter ett visst handlande får och försöka göra det som man anser gagnar samhället som helhet bäst? Frågan har inget enkelt svar, men det är viktigt att alla statstjänstemän ställer sig den frågan och tar ansvar för sitt handlande. Statstjänstemannen kan inte bara lyda blint, utan har åtminstone skyldighet att påtala situationen för den/de som kan ändra lagen eller att upplysa allmänheten om förhållandet, t ex genom att meddela sig till massmedia¹⁰⁰⁰.

Frågan om huruvida en gemensam etisk kod kan hjälpa statstjänstemannen i sitt ställningstagande har allt tydligare lyfts upp på agendan. I likhet med den förvaltningspolitiska kommissionen anser regeringen inte att införandet av en generell etisk kod är ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. Det viktiga är att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i medvetandet och diskussionen. En bättre väg att stärka medvetandet är därför att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet.

I flera länder förekommer det att skatteförvaltningen ger ut dokument som t ex kallas ”taxpayers charter”. De räknar i regel upp skattebetalarnas rättigheter och skyldigheter och

⁹⁹⁸ Internal Revenue Service: *Statement of Charles O. Rossotti, commissioner of Internal Revenue, before the senate finance committee, january 28, 1998*, 1998, <http://www.irs.ustreas.gov/prod/welcome/modern.html>

⁹⁹⁹ Rothstein, Bo (red): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1999

¹⁰⁰⁰ SOU 1999:76: *Ämbetsmannen som demokratins väktare*, 1999

talat om vilken service och vilket bemötande skattebetalarna kan förvänta sig. Ofta finns det även en hänvisning till vart skattebetalarna kan vända sig om de är missnöjda med hur de har behandlats.

Det är ingen slump att man just nu diskuterar behovet av etiska koder och att dokument som taxpayers charter tas fram av skatteförvaltningar runt om i världen just nu. Det kan ses som ett led i en mer omfattande omvandling av förvaltningen och ett tydliggörande av skattebetalaren som medborgare eller kund. Inom ”RSV-koncernen” har vi idag varken någon uttalad etisk kod eller någon motsvarighet till taxpayers charter, men RSV:s etikprojekt har lyft fram dessa frågor på agendan även inom vår förvaltning. Dessutom ingår det i det sk BRO-projektets förslag till RSV ett förslag om att införa en servicedeklaration i förvaltningen.

22.2 Förbättrad service

En logisk effekt av den ökade kundorienteringen är att man allt oftare gör kundundersökningar av olika slag. De syftar ibland till att ta reda på vilken service kunderna efterfrågar, och alltså användas som ett verktyg i verksamhetsplaneringen. Men de kan också användas i uppföljningen av verksamheten, genom att man låter kunderna betygsätta förvaltningens arbete och service. Kundundersökningarna visar att behoven varierar mellan olika kundgrupper såväl som mellan enskilda individer. Tillgängligheten till myndigheternas information och service upplevs som viktig. Man vill kunna ta del av servicen när det passar en själv och med valfritt media. Kunderna vill även behandlas artigt och respektfullt, vilket visar att synen på kunden/medborgaren är viktig även i det dagliga arbetet.

Bland de åtgärder man vidtar för att förbättra servicen till kunderna, kan följande nämnas:

- Ökad tillgänglighet
- Tids- och rumsberoende service
- Självbetjäning
- Samarbete över organisationsgränser

Även inom skatteförvaltningarna runt om i världen ser man en del tydliga trender, som har sin grund i kundorienteringen. I de flesta länder är man överens om att beskattningen huvudsakligen ska ske genom frivillig medverkan. Det innebär inte att skattebetalarna själva får välja om de vill betala skatt eller inte, utan det är mer ett uttryck för ett ökat medvetande om att ”skattefusket” inte går att kontrollera bort. En stor del av ”fusket” beror också på omedvetna fel från skattebetalaren, ofta på grund av alltför krångliga regler och svåra blanketter. Skatteförvaltningens viktigaste uppgift blir då att hjälpa skattebetalarna att göra rätt. Kontrollen ska begränsas till särskilda riskgrupper, där risken för ett medvetet skatteundandragande är extra stort. Effekten av det här är att fokus flyttas från kontroll till service.

22.2.1 Mångfald och tillgänglighet

Den enskilt viktigaste förändringen kring service är de allt högre kraven på tillgänglighet. För att skapa god tillgänglighet i servicen har många förvaltningar runt om i världen som målsättning att kunden ska erbjudas service dygnet runt och genom flera olika kanaler, så att kunden själv kan bestämma när och hur han ska ta del av servicen. Detta är också innebörden av det myntade begreppet: ”24-timmars myndigheten”.

Elektronisk självbetjäning

För att kunna ge service dygnet runt, framför allt med tanke på de besparingskrav som ställs på den offentliga sektorn, krävs det att man bygger upp system för självbetjäning. Framför allt utvecklar man idag den elektroniska självbetjäningen via Internet, men som komplement även via telefonen. Den stora fördelen med Internet, jämfört med telefonen, är att det är ett medium med fler dimensioner, där information och service kan utformas och presenteras på ett mer användarvänligt sätt. Med båda teknikerna finns möjligheter till interaktivitet, vilket gör att de kan användas för personanknuten information och ärendehantering. Fördelen med telefonen är att den idag används av i princip hela landets befolkning, medan Internet "bara" används av drygt 50 % eller 3,5 miljoner av alla medborgare mellan 12-79 år. Detta har i och för sig ökat från 2-3 % våren 1995 och 25-30 % våren 1997, vilket ger en bild av Internetanvändningens snabba ökningstakt.

Idag har de flesta myndigheter och kommuner i Sverige en hemsida på Internet. Många av dessa har dock kommit till för att man "ska" ha en hemsida och utgår därför från organisationens interna rutiner istället för att utgå från kundernas behov. Som IT-forskaren Åke Grönlund uttrycker det kan man utan att försämra den kommunala servicen i Sverige lägga ned 250 av de 288 kommunala hemsidorna. Dessa brister kan slå tillbaka på alla landets förvaltningar. Medborgarna lär sig av erfarenhet att hemsidorna i regel är dåligt anpassade till deras behov, att de är svåra att hitta i och att det ofta slutar med att man trots allt får ringa till förvaltningen och beställa det man vill ha eller fråga om det man vill veta. Det krävs därför en medveten och kraftig satsning när man bygger upp en hemsida, så att man lyckas locka till sig kunderna och få dem att stanna kvar. Ett exempel på en förvaltning som har lyckats med detta är Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) "Arbetsförmedlingen Internet". De utgick från arbetsgivarernas och de arbetssökandes behov att låta utbud och efterfrågan av arbetskraft mötas på ett effektivt sätt och utformade en enkel och interaktiv plats- och sökandebank. Resultatet blev så framgångsrikt att AMS officiellt har deklarerat att arbetsförmedlingens bastjänst är självservice via Internet.

Första steget när man erbjuder service via Internet är i regel att ge information till kunderna. Man lägger ut information om hur myndigheten arbetar, vilken service man tillhandahåller, vilka skyldigheter kunden har, regelverk och bestämmelser, broschyrer mm på Internet så att kunden själv kan ta del av den information han behöver. Ofta lägger man även ut blanketter som kunderna kan skriva ut och fylla i för hand. Går man ett steg längre kan man låta kunden fylla i blanketterna via datorn och skicka in dem via Internet. De stora vinsterna kommer dock när man kopplar ihop dessa två varianter och erbjuder kunderna interaktiva tjänster. Det kan t ex vara stödprogram för blankettifyllnad, där kunden automatiskt får upp de uppgifter som myndigheten redan har tillgång till och endast blir tillfrågad att uppge vissa kompletterande uppgifter. Många av de fel som uppkommer på grund av felaktigt ifyllda blanketter kan undvikas genom att "blanketten" inte godkänns förrän den gått igenom vissa kvalitetstester och alltså innehåller rimliga och fullständiga uppgifter. Vissa beslut kan också fattas automatiskt. Efter några datoriserade kontroller avgörs då om beslutet kräver manuell granskning, i annat fall sänds ett beslut automatiskt till kunden via Internet.

Skatteförvaltningarnas elektroniska service

När det gäller just skatteförvaltningarna finns det mycket att göra för att förbättra Internet-servicen på alla dessa områden. Ett enkelt krav som skattebetalarna bör kunna ställa är att alla broschyrer, handledningar, lagtext, rättsfall och förarbeten finns tillgängliga i klartext på

hemsidan och går att genomsöka med en snabb och effektiv sökfunktion. Man kan t ex göra som ATO (Australian Taxation Office) i Australien och lägga ut hela sin skattetekniska databas på nätet. Databasen har tagits fram för internt bruk och är nog närmast att jämföras med RSV:s ämnesdatabaser i Lotus Notes eller databaserna i Folio Views.

I framtiden kan det också förväntas bli en självklarhet att skattebetalarna via Internet kan ta del av alla uppgifter som myndigheterna har om dem, och även få uppgift om vilka av dessa som är offentliga. Det som idag håller tillbaka den utvecklingen är att man ännu inte har utvecklat säkerhetssystem som allmänheten har tillräckligt förtroende för.

Väldigt många skatteförvaltningar tillhandahåller alla sina blanketter på hemsidan, så att skattebetalarna kan skriva ut dem och skicka in dem till förvaltningen. Det är i och för sig bra, och det borde vara en självklarhet att alla blanketter finns lätt tillgängliga för kunderna. Nackdelen är dock att många i det här skedet tenderar att datorisera de manuella rutinerna. De blanketter som används idag är i stor utsträckning utformade för att kunna fyllas i manuellt av alla tänkbara kunder. Ofta är det bara en liten del av all information som måste fyllas i, beroende på kundens speciella situation. Det gör den fullständiga blanketten rörig och oöverskådlig, och det krävs ofta att man hoppar fram och tillbaka mellan sidorna när man fyller i den (t ex skattemyndighetens blankett N3A för delägare i handelsbolag). Om blanketten är elektronisk bör man utnyttja teknikens möjligheter till att kundanpassa blanketten och ge stöd för blankettifyllnaden.

Ofta har myndigheten redan tillgång till en del uppgifter som ska anges på blanketten. Dessa bör då automatiskt komma fram när kunden har loggat in med sitt användarnamn. Även övriga uppgifter som myndigheten har om kunden och som kan vara till hjälp vid ifyllnaden, t ex uppgifter från tidigare år, bör bli synliga för kunden. Det bör också finnas förklaringar och uträkningsprogram kopplade till blankettens olika poster, gärna med länkar till relevant avsnitt i lagstiftning, handledning och rättsfall. Den elektroniska "blanketten" behöver inte ens vara utformad som en vanlig blankett, utan kunden kan ombes besvara olika frågor och ange olika uppgifter på ett mer logiskt sätt än blankettens utformning. ATO har som ett första steg utformat elektroniska system som ska hjälpa fysiska personer att upprätta sina deklARATIONER, och håller nu på att utveckla samma stöd till företag.

En stor fördel med elektroniska blanketter är att det kan ske en automatisk summering, kontroll av fel och genomgång av saknad information. Kunden tillåts inte skicka iväg blanketten förrän den är fullständigt och "tekniskt korrekt". Mycket av det kontrollarbete som idag sker vid skattemyndigheterna kan därmed i framtiden ske hos deklareranten. Det sparar tid för både myndigheterna och kunderna, eftersom man slipper skicka ut rättelser och förfrågningar i samma utsträckning som tidigare. IRS har uppmärksammat den här effektivitetsvinsten. De deklARATIONER som skickas in elektroniskt till IRS har en felprocent på mindre än 1 %, vilket kan jämföras med en felprocent på mellan 20-21 % för pappersdeklARATIONER.

En del skatteförvaltningar har börjat bygga upp system för automatiska beslut. Kanadas system för att registrera nya företag är ett bra exempel på detta. Via en terminal på medborgarkontor får kunden kontakt med alla berörda myndigheter samtidigt. Kontroller sker on-line i respektive myndighets databas, olika namn kan testas, partners kontrolleras med skattemyndigheten osv. Beslutet meddelas elektroniskt i samband med registreringen och betalning sker med kreditkort i en läsare som är kopplad till terminalen.

Liknande metoder borde gå att utforma för en hel del andra beslut, t ex registrering till moms, ansökan om F-skattsedel och flyttanmälan. När säkerhetsfrågorna på Internet är lösta och man har system och lagstöd för identifiering, elektroniska signaturer och elektroniska betalningar kan detta och mycket mer hanteras on-line via Internet.

Vissa av ovanstående tjänster går även att erbjuda via telefonen. Det går att utveckla telefonbaserade system för att ta fram uppgifter om en enskild kund, t ex att få veta vilket saldo man har på skattekontot. Det går också att deklarerat via telefonen, men då går man miste om de stödfunktioner som går att utveckla via Internet. När det gäller informationssökning är också telefonen allt för begränsad. Den kommer nog även i framtiden endast att kunna hantera beställning av ett begränsat urval broschyrer.

Elektronisk service hos kronofogdemyndigheten

Det mesta av det som nämnts är också tillämpligt på kronofogdemyndighetens verksamhet. Att de flesta exempel kommer från skatteförvaltningen beror dels på att indrivningen av allmänna mål i andra länder vanligtvis utförs av skatteförvaltningen och dels på att en stor del av effektivitetsvinsterna ligger i att automatisera den masshantering som framför allt finns på skattesidan.

Utgångspunkten när det gäller service och ny teknik bör vara att lösningar tas fram gemensamt för RSV, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna i den mån det är möjligt. För att illustrera det kan följande exempel på hur tekniken kan användas för att förbättra kronofogdemyndighetens service nämnas. Internet, medborgarterminaler eller elektroniska kiosker bör utnyttjas för att ge såväl gäldenär som borgenär tillgång till kronofogdemyndighetens register. Det bör även vara möjligt att göra betalningar via dessa. Dessutom bör det vara möjligt att hämta hem alla förekommande typer av ansökningsblanketter via RSV:s hemsida och att lämna in t ex ansökningar om betalningsföreläggande och verkställighet elektroniskt med digital signatur. Även tillgångsförteckning bör kunna lämnas på detta sätt. Kanske bör gäldenärer/borgenärer dessutom kunna erbjudas möjlighet att gå in i pågående egna mål och kommunicera direkt med handläggaren via en säker anslutning. Det ger båda parter möjlighet att efter eget val ta del av hur kronofogdemyndighetens utredning utvecklar sig. Borgenärer bör i detta sammanhang också kunna lämna upplysningar om kända tillgångar som inte har angetts i ansökan.

När det gäller skick mellan tillsynsmyndighet och konkursförvaltare, kronofogdemyndighet/tillsynsmyndighet och Tingsrätt samt mellan olika kronofogdemyndigheter bör all kommunikation av dokument ske elektroniskt.

Medborgarterminaler

Idag pågår ett relativt omfattande utvecklingsarbete av sk medborgarterminaler. De kan innehålla information från en eller flera myndigheter, var för sig eller integrerad för hela den offentliga sektorn. Informationen är idag av ungefär samma slag som den information man kan hitta på myndigheternas hemsidor, eller så är de direkta kopplingar till hemsidorna. Medborgarterminalerna motiveras framför allt av att alla inte har tillgång till Internet. I det avseendet torde det vara ett övergående problem, som gör att medborgarterminalerna snart har spelat ut sin roll.

Det som skulle kunna göra medborgarterminalerna mer intressanta är om man snabbare kan uppnå godtagbar säkerhetsnivå via dessa, än via Internet. Man skulle då kunna prova ut personanknuten service och ärendehantering vid dessa, innan det driftsätts via Internet. Även det skulle dock bara fylla ett tillfälligt behov.

Personlig service

Även om självbetjäningen är det område där utvecklingen går snabbast idag, finns det mycket att göra för att förbättra och effektivisera den personliga servicen. Olika former av call centers och contact centers kan ersätta en stor del av de telefonsamtal som idag går till lokalkontoren. Det ger möjlighet till ökade öppettider för telefonservice, t ex som IRS som sedan ingången av 1999 erbjuder telefonservice dygnet runt, sju dagar i veckan. Vid sk kontakt centers går utvecklingen mot att man kan hantera flera olika kommunikationssätt. En kund kan t ex ringa, maila eller chatta in en fråga och som svar få en hänvisning till rätt ställe på myndighetens hemsida.

Utvecklingen av självbetjäningssystem är också tänkt att frigöra resurser, så att de som behöver personlig service kan erbjudas det bättre än idag. Även här är tillgängligheten viktig. I Sverige är det många myndigheter som idag minskar antalet lokalkontor. Det gör att tillgängligheten försämras, om de inte ersätts av någon annan form av personlig service. Många skatteförvaltningar, t ex ATO i Australien, ersätter lokalkontoren med olika former av servicestationer. Dessa kan vara anpassade till olika kundgrupper. De kan också vara utformade tillsammans med andra myndigheter eller organisationer för att kunna erbjuda kunderna bredare service. Servicestationerna kompletteras med mobila fältkontor och hembesök för att även kunder i glesbygd ska kunna erbjudas närhet till personlig service.

22.2.2 Samverkan över organisationsgränserna

Den offentliga sektorn i Sverige såväl som i många andra länder är väldigt fragmenterad och uppdelad på mer eller mindre avskiljbara verksamhetsområden. De skarpa gränserna mellan olika sektorsföreträdare på olika nivåer inom den offentliga sektorn kan ge upphov till suboptimering. Det är lätt att bara se till sitt eget verksamhetsområde och inte ta hänsyn till de totala effekterna av en handling. För att kunna utveckla den offentliga sektorn längre än till en viss gräns måste människor och organisationer samarbeta över organisationsgränserna för att åstadkomma resultat som en enskild förvaltning inte kan åstadkomma själv.

Myndigheternas gränsdragningar och specialiseringar är inte heller relevanta för medborgarnas situation. Ofta måste man i en viss situation ta kontakt med ett flertal myndigheter och ibland även bifoga intyg från andra myndigheter. I många länder har man nu som målsättning att medborgaren endast ska behöva ta kontakt med en myndighet i ett enskilt ärende och bara behöva lämna varje slags information en gång.

Som ett första steg i detta arbete försöker många länder samla all information från den offentliga sektorn under en gemensam elektronisk ingång. Tanken med detta är att medborgarna inte ska behöva veta vilken myndighet som hanterar en viss fråga, utan att man ska kunna utgå från ett visst ärende eller en viss frågeställning och få information samtidigt från alla berörda myndigheter.

I flera länder har man börjat inse att även den personliga servicen till medborgarna kan förbättras genom ökad samordning mellan myndigheterna. Man börjar i allt större utsträckning utveckla sk ”one stop shops”, där medborgarna kan få integrerad service från hela den offentliga sektorn. Dessa kan jämföras med de svenska medborgarkontoren, med den skillnaden att medborgarkontoren idag huvudsakligen tillhandahåller service från kommunerna. Genomförda utredningar visar dock att medborgarkontorens verksamhet bör utvidgas till att tillhandahålla service från hela den offentliga sektorn för att medföra några större service- och effektivitetsvinster.

Sådana integrerade medborgarkontor medför stora fördelar för både medborgarna och myndigheterna. Medborgarna kan på ett samlat ställe få svar eller hänvisning för hela sitt behov av offentlig service. Den geografiska tillgängligheten ökar också, eftersom det även på mindre orter finns underlag för att tillhandahålla service via ett medborgarkontor. Myndigheterna vinner dessutom rent ekonomiskt genom att en stor del av medborgarnas ärenden kan klaras av genom ett enda besök på medborgarkontoret, vilket med nuvarande organisering kan kräva upprepade besök vid flera olika myndigheter. En stor del av vinsten ligger i att enklare ärenden inte behöver komma in i systemet på den ordinarie myndigheten, utan att allt klaras av vid kundens besök på medborgarkontoret.

De stora service- och effektivitetsvinsterna torde driva utvecklingen i riktning mot att vi får allt fler integrerade medborgarkontor som både kan ge information och klara av enklare ärendehantering avseende hela den offentliga sektorn. Det blir då endast ärenden och bedömningsfrågor av mer komplicerad art som måste handläggas hos respektive myndighet.

22.2.3 Nya organisatoriska möjligheter

Även förvaltningarnas sätt att organisera sig har i viss utsträckning påverkats av kundorienteringen. Tidigare har organisationen styrts av förvaltningens interna rutiner. Många skatteförvaltningar har t ex organiserat sig utifrån olika skatteslag. Geografisk organisering har också varit vanligt, där varje lokalkontor har ansvar för hela förvaltningens verksamhet för kunderna i ett visst geografiskt område. Ofta har den geografiska uppdelningen varit mer eller mindre påtvingad för att servicen på orten ska kunna upprätthållas.

Nu försöker man i större utsträckning utgå från kundernas behov, och tillämpa ett ”helkundsperspektiv”, även när man väljer organisation. Man kan t ex organisera sig utifrån olika kundgrupper med olika servicebehov och olika kompetenskrav. Man är inte heller lika geografiskt bunden. Servicen kan i stor utsträckning skötas elektroniskt. Den personliga service som ändå krävs upprätthålls genom olika slags servicekontor, medborgarkontor och mobila fältkontor. Övrig verksamhet behöver då inte organiseras utifrån den geografiska närheten till kunden, utan kan i större utsträckning utgå från andra behov.

22.2.4 Effektivitetsvinster

Kundorienteringen, servicesatsningarna och uppbyggnaden av självbetjäningssystem motive- ras i regel med att man ska förbättra servicen för medborgare och företag i landet. Vad som inte alltid framgår är att effektivitetsvinster ofta är ett så viktigt skäl till att genomföra dessa förändringar. I en del länder har förändringarna till och med framtvingsats av kraftiga budgetminskningar. Det som skiljer dessa åtgärder från många tidigare besparingsåtgärder är dock att man nu har för avsikt att öka effektiviteten och åstadkomma besparingar både hos

förvaltningen och hos kunden. Detta dokument syftar dock inte till att utgöra ett underlag för vilka effektivitetsvinster de beskrivna förändringarna kan ge upphov till. Det är lätt att dra slutsatsen att en betydande del av masshanteringen kan förenklas på vissa områden, men det kan samtidigt tillkomma nya arbetsuppgifter som i stor utsträckning är kopplade till tekniskt stöd, utveckling och underhåll. Dessutom är det svårt att avgöra när effektivitetsvinsterna kan realiseras. Det går ganska snabbt att t ex utveckla tekniska system som möjliggör ökad grad av självbetjäning och automatiska beslut, men effektivitetsvinsterna kommer först när medborgarna och företagen har vant sig vid att använda detta.

22.3 Styrning av myndigheterna

22.3.1 Styrning

Utgångspunkten för en rimlig metod att styra en förvaltning borde vara att metoden är ägnad att tillgodose de värden som förvaltningen ska förverkliga. En statlig förvaltning ska förverkliga demokratins värden. Demokrati kan definieras som folkstyre, rättsstat och effektivitet. Eftersom inget av dessa tre kriterier ensamt räcker för att motsvara en fungerande demokrati, måste myndigheterna genom sin verksamhet tillgodose för det första värden som har att göra med folkstyret. En del häri kan kopplas till synen på medborgaren som myndigheternas uppdragsgivare. Det innebär vidare att myndigheterna måste arbeta på ett öppet sätt, dvs med beaktande av medborgarnas rätt till insyn. Att inom ramen för vad som är möjligt erbjuda medborgarna den service de efterfrågar och att bidra till att göra det lättare för enskilda medborgare att uppfylla sina förpliktelser mot andra är också en del i tillgodoseandet av värden som har med folkstyre att göra. För det andra måste värden som har med rättsstaten att göra tillgodoses. Det innebär krav på att myndigheterna ska tolka och tillämpa gällande föreskrifter på ett opartiskt sätt. Kravet på opartiskhet innebär dels en plikt att avhålla sig från att gynna en medborgare på en annans bekostnad, dels en plikt att avhålla sig från att gynna den egna myndighetens intressen. Krav på allas likhet inför lagen och att myndigheter inte ska ta ovidkommande hänsyn vid sina beslut ingår också i denna typ av värden. Slutligen måste myndigheterna tillgodose värden som har att göra med effektivitet. Det innebär att det finns ett krav på myndigheterna att inte i onödan förbruka resurser, vilket i sin tur kräver att myndigheterna intresserar sig för olika sätt att lösa de uppgifter de ställs inför.

Förvaltningen i Sverige har under 1900-talet genomgått en utveckling från detaljstyrning med hjälp av regler till styrning med hjälp av tilldelade medel på basis av uppmätta resultat. Som framgår ovan är det dock bara en del av en större förändring. Den större förändringen går ut på att staten i stor utsträckning har organiserats i den bemärkelsen att organisationsideal har slagit igenom. Ett annat sätt att beskriva det är att enskilda myndigheter har blivit mer självständiga eller att de fått ett delegerat ansvar i ökad omfattning. Det innebär samtidigt att myndigheterna kommit att bli mer lika företag. Självständigheten leder också till att myndigheterna får egna intressen och att det blir intressant för myndigheterna att i viss mån driva egna frågor. En negativ effekt är att självständigheten inte alltid visat sig gynna samarbete mellan olika myndigheter. Varje myndighet tenderar så att säga att samarbeta utifrån sina egna snäva nyttoperspektiv.

Myndigheterna har dock inte blivit helt fria från central styrning. För det första är verksamheten fortfarande i hög grad lagreglerad och myndigheternas åtgärder kan överprövas av andra myndigheter, t ex domstolar, eller av särskilda tillsynsmyndigheter såsom JO och JK. För det andra finns fortfarande en klar ambition att, även inom det område som avreglerats,

centralt styra myndigheterna. Det senare framgår tydligt av de idéer om resultatstyrning på vilka VESTA-projektet bygger sitt arbete. Man kan säga att det delegerade ansvaret bygger på förutsättningen att den som har det yttersta ansvaret genom att fastställa övergripande mål ändå ska kunna påverka myndigheternas arbete i viss riktning. Såsom nämnts har styrningen med hjälp av resultat och med hjälp av budget lett till en ökad medvetenhet inom förvaltningen om vilka kostnader verksamheten innebär. Man kan kanske säga att styrmetoden verkar ägnad att tillgodose en del av de värden som svarar mot krav på effektivitet. En del av den kritik som finns mot denna styrform går ut på att den inte i tillräcklig grad är ägnad att tillgodose de andra demokrativärdena, eller att den tenderar att i kombination med marknadstänkande leda till att ekonomiska värden som rationalitet och kostnadseffektivitet tillgodoses på bekostnad av öppenhet och rättssäkerhet.

En annan del av kritiken mot just styrning med hjälp av resultat och mål går ut på att denna styrform just kräver en rationell miljö på det sättet att det i förväg går att se hur ett generellt beslut om mål kommer att kunna omsättas i andra mer detaljerade beslut om mål och i förlängningen i beslut i förhållande till enskilda medborgare. Det har visat sig svårt i praktiken. Det handlar dels om problem att formulera övergripande mål som är tillräckligt precisa för att kunna brytas ned till en mer detaljerad nivå och som samtidigt inte riskerar att ensidigt tillgodose bara en del av de värden som eftersträvas. Det finns dessutom ett problem i att formulera mätbara mål av denna kvalitet. Styrning med hjälp av resultat och i förväg uppställda mål underlättas väsentligt av om antalet mål i den högsta nivån är få. Lättast är det om det endast finns ett överordnat mål.

Det kan vara intressant att göra en jämförelse med ett vinstdrivande företag. Ett sådant har, vilket framgår av namnet, till yttersta syfte att skapa ekonomisk vinst. För att göra det kan företaget behöva uppnå en mängd olika mål. Det kan till och med vara så att företaget måste ta hänsyn till och balansera olika värden som står emot varandra, t ex de anställdas intressen, miljöhänsyn och kundernas intressen. Alla konflikter kan dock i princip lösas med hjälp av det överordnade syftet att skapa vinst. Styrning med hjälp av resultat underlättas också av att de mål som ska uppnås kan stämmas av mot ett entydigt resultat som är lätt att mäta. Vinst är ett sådant.

Erfarenheter från statlig verksamhet visar att de delar av verksamheten som varit lättast att styra med hjälp av resultat har varit sådana som ägnar sig åt produktion av varor eller enkla tjänster. Mer komplicerade tjänster som rättsstillämpning sätter på ett helt annat sätt fokus på det faktum att det inte finns ett enda övergripande mål för stora delar av den statliga verksamheten. Det handlar istället om att optimera tillgodoseendet av flera motstridiga värden utan annan högre norm än vad som i allmänhet uppfattas som riktigt i samhället. Det går visserligen att ställa upp mål för denna typ av verksamhet och att följa upp dem, t ex genom undersökningar av graden av tillfredsställda medborgare. Problemet är att resultatet av sådana undersökningar är mer diskutabelt än ett påstående om att ett företag har gjort en viss beräknad vinst.

Det är inte heller så att det utmärkande för stater och statlig verksamhet är att de producerar varor eller avgränsade tjänster. Det typiska är istället att de tillhandahåller en miljö för andra att verka i. Man kan säga att de erbjuder ett system och att de också underhåller systemet. Om tillräckligt många berörda medborgare är nöjda med systemet, kan staten sägas ha presterat ett gott resultat. Möjligen kan en del av lösningen på statens problem att tillämpa resultatstyrning vara att uppföljning görs med hjälp av brett upplagda effektstudier som VESTA har föreslagit. Insikten att staters och statliga förvaltningars förutsättningar på ett grundläggande sätt skiljer

sig från de som gäller för företag, bör kanske användas till att kritiskt pröva huruvida lösningar som visat sig goda i företag verkligen är ägnade att tillämpas inom förvaltningar.

Även om styrtekniker hämtade från företag ska tillämpas inom statlig förvaltning, gäller det att tillämpa dem på ett sådant sätt att samtliga demokrativärden tillgodoses på ett medvetet avvägt sätt. Det kan till exempel ta sig konkreta uttryck i att detaljerade mål inom statlig förvaltning inte får så att säga tolkas motsatsvis. Med andra ord bara för att någon bestämt att vissa resultat ska uppnås, innebär det inte automatiskt att andra intressen än de som kommer till uttryck i dessa resultat därigenom kan läggas åt sidan. Det sagda innebär att i den mån problem med att formulera heltäckande mål finns, måste detta kompenseras genom en väl avvägt tillämpning av målen. I en faktisk beslutssituation har således myndigheten att väga de demokratins intressen som den ska tillgodose mot varandra.

22.3.2 Ledarskapet

Det senast sagda kan bilda en naturlig övergång till några slutsatser om vilka krav som bör ställas på myndigheterna chefer på olika nivåer i framtiden. Ansvaret för att tillämpa mål och resultatstyrning eller för den delen andra styrmetoder på ett situationsanpassat och funktionellt sätt måste vila på cheferna. Med det menar vi att det är chefens ansvar att se till att de styrmedel som används uppfattas som hjälpmedel eller ”verktyg” och att de i praktiken motsvarar de krav som kan ställas på myndigheterna. Utgångspunkten bör rimligen vara att ”verktygen” bara används i den mån de är nyttiga och att rätt ”verktyg” används i rätt sammanhang. Inget styrmedel får bli viktigare än den verksamhet det ska vara till nytta för. Man kan låna ett begrepp från redovisningens område och säga att innehållet är viktigare än formen och att i händelse av konflikt dem emellan, måste innehållet ha företräde. Utvärderingen ”vår mening om RSV” visar enligt vår mening på vissa brister i dessa hänseenden inom förvaltningarna. Det framskymtar en trötthet hos personalen när det gäller olika ”managementkoncept” och svårhanterliga målsättningar.

En allt större del av de anställda inom myndigheterna kan i ett tioårsperspektiv förväntas arbeta med teoretiskt mer avancerade uppgifter än idag. Det innebär att inslaget av vad vi tidigare kallat kunskapsarbetare och kunskapsarbete kommer att öka. Det är chefernas ansvar att se till att det råder en miljö där sådana anställda får användning av sin kompetens och utrymme till den frihet som kompetensen kräver. I sammanhanget bör lyftas fram att kvalitetsinstrument utvecklade för sk manuell produktion, t ex TQM, inte verkar vara ägnade att svara mot de nya behov av kvalitet som kunskapsarbete innefattar. Det är viktigt att komma ihåg att betydelsen av sådana kvalitetsinstrument främst hänför sig till arbetsrutiner och uppgifter som har karaktär av masshantering. Eftersom en del av arbetet även i framtiden säkerligen kommer att bestå i sådana moment har dessa hjälpmedel fortfarande något att tillföra. Myndigheterna bör dock även här använda olika instrument som hjälpmedel och inte som systemlösningar. Det finns nu tecken på att företag har kommit att uppfatta ett slaviskt användande av ISO-systemet som så hämmande för produktiviteten att det övergivits¹⁰⁰¹.

Det nyss nämnda ska ses som ett exempel. Huruvida ISO-systemet är ändamålsenligt eller inte behöver vi inte ta ställning till här. Vad som är viktigt att notera och som exemplet illustrerar är emellertid att onödigt struktur bör undvikas. Det kan sättas i samband med vad vi vet om att leda kunskapsarbete. Som nämnts krävs frihet och ansvar för att kvalificerade arbetare ska kunna vara produktiva. Härmed menas inte fullständig frihet att göra vad som helst, upp-

¹⁰⁰¹ Dahlgren, Eva F: *ISO-smittan*, Moderna Tider, april 2000

giften ska vara väl definierad. Med frihet menas istället frihet att disponera arbetet själv. Det ställer emellertid krav på den som ska vara ledare. Ledaren måste därför kunna se till det individuella fallet och avgöra vad som är en god prestation och vad som inte är det och samtidigt kunna argumentera i frågan på ett sätt som accepteras av kunskapsarbetaren. Ledaren måste också kunna ge värdefulla råd till ytterst kvalificerade medarbetare. Eftersom den avgörande frågan när det gäller kunskapsarbete inte är hur arbetet ska struktureras utan vad som ska göras utifrån givna förutsättningar måste ledaren också kunna föra en dialog med medarbetare i denna typ av frågor. Allt detta kräver professionella kunskaper inom de anställdas områden, eller med andra ord en djup insikt hos ledaren i vad det är han leder. Man kan slutligen anta att myndigheterna kommer att göra klokt i att utveckla den personal som arbetar med intellektuella arbetsuppgifter mot en hög grad av självkontroll i arbetet.